

Tóth Tibor

Az európai szociális modell változásai és perspektívái

The Changes and Perspectives of the European Social Model

Az EU működésében fontos szerepet tölt be a gyűjtőfogalomként értelmezett európai szociális modell, illetve az alapját képező foglalkoztatás- és szociálpolitika. A tanulmány kiindulópontja szerint a 2008-as pénzügyi és gazdasági válságból való kilábalással egy időben elindult strukturális, technológiai és munkaerőpiaci folyamatok kibontakozása szükségessé teszi a „szociális Európa” koncepciójának fenntartását és egyben újragondolását. A tanulmány a témában megjelent releváns szakirodalom és elsődleges szakanyagok, hivatalos dokumentumok elemzésére támaszkodik. Következtetése szerint az európai szociális modell alakulása és értékeinek megőrzése szorosan összekapcsolódik az európai integráció fejlődését meghatározó tényezőkkel. Az elemzésnek külön aktualitást ad az EU jövőjével kapcsolatos elképzelések alakulása, valamint 2018 májusára várható a 2020 utáni többéves pénzügyi keret első változatának megjelenése, ami jelentős mértékben meghatározza az uniós szociálpolitika, átfogóbban pedig az európai szociális modell szerepét és hatóerejét.

Kulcsszavak: európai szociális modell, szociálpolitika, Európai Szociális Alap, szociális pillér

The European Social Model defined as a collective notion — or the social and employment policy which gives its fundament — plays an important part in the functioning of the European Union. According to the hypothesis of the study, the technological, structural and labour-market processes starting with the financial and economic resurrection from the collapse in 2008 call for urgent need of the rethinking and also the maintainance of the concept of ‘Social Europe’. The study is based on the analysis of relevant works and policy papers as well as that of official documents. It concludes that the creation and contents of the social model is strongly connected to the issues

defining the development of the European integration and the preservation of its values. The analysis is given a special focus by the recent concepts of the future of the EU and the publication of the first draft of the multiannual financial framework after 2020 expected to come out in May 2018. It defines and declares the social policy in the EU and more widely it provides the role and influence of the European social model.

Keywords: European Social Model, social policy, European Social Fund, social pillar

Bevezetés

Az EU szerepének és működésének megítélésében meghatározó szerepet tölt be a gyűjtőfogalomként értelmezhető európai szociális modell, a „szociális Európa”, a szociális dimenzió, a foglalkoztatás- és szociálpolitika, valamint az Európai Szociális Alap támogatásai. A fogalmak egymással nem felcserélhetők, ami az egyes tudományterületek megközelítéseiben is visszatükröződik. Az unióval foglalkozó politikatudományi, jogi és közgazdasági elemzésekben viszonylag kevés figyelem hárul a szociális dimenzióra, míg a szociálpolitika kutatói – még ha nem is értenek egyet feltétlenül a részletekben, és abban, hogy az EU milyen mértékben gyakorol hatást a tagállamok belpolitikájára – alapvető fontosságúnak értékelik azt (Stubbs–Zrinšček, 2010; Dhéret–Fransen, 2017; Vandenbroucke–Barnard–De Baere, 2017).

Az európai szociális modell megítélése körüli bizonytalanság az uniós intézmények, szakértői csoportok, állásfoglalások közötti vitákban is visszatükröződik. Összességében kijelenthető, hogy míg az EU politikai és gazdasági dimenzióját folyamatos reflektorfény övezi, az európai polgárok életviszonyait, foglalkoztatását és mobilitását kifejező szociális dimenzió súlya és megítélése időről időre változik.

Az európai (azaz uniós szintű) szociális modell fejlődésének első korszaka három részre osztható. Az elsőt a piaci integráció mindenhatóságának optimizmusa jellemezte a Római Szerződéstől (1957) az Egységes Európai Okmány (1986) elfogadásáig. A következő szakasz középpontjában a Maastrichti Szerződés (1992) áll, amely a „szociális ethoszt” testesítette meg, a gazdasági mellett a szociális kohézió bevezetésével. A harmadik korszakot az Amszterdami Szerződés (1997), a Nizzai Szerződés (2000), valamint a Lisszaboni Stratégia (2000) határozta meg, ami egyrészt az aktív foglalkoztatáspolitikát, a tagállami szintű politikák támogatását és koordinálását, másrészt átfogóan az EU globális versenyképességének erősítését helyezte előtérbe (Jakab, 2007; Kőrösi, 2012). Ez a felosztás az európai szociális modell időben változó politikai funkcióihoz kapcsolódott: piacépítés, demokratikus legitimáció, versenyképesség és kohézió. Ezek a stratégiai szempontok nem zárják ki egymást, de egyik vagy másik mindig meghatározó szerepet töltött be egy adott periódusban.

A jelen tanulmány kiindulópontja szerint a 2008-as pénzügyi és gazdasági válság megmutatta az európai szociális modell működési mechanizmusainak gyengeségét, ugyanakkor a válságból való kilábalással egy időben elindult – már a negyedik ipari forradalomhoz kapcsolódó – strukturális, technológiai és munkaerőpiaci folyamatok kibontakozása a modell új korszakát vetíti elő, ami szükségessé teszi a gazdasági



és szociális kohézióra épülő „szociális Európa” koncepciójának megtartását és újragondolását. A 2017-ben meghirdetett Európai Jogok Szociális Pillére rögzítette, mit tekint az európai szociális modell fontos elemeinek, a hozzá kapcsolódó vitaanyag pedig élére állította a kérdést, hogy a szociális dimenzió csak a szabad munkavállaláshoz, vagy kibővített formában, de csak az eurózónához, netán az egész Európai Unió szociális dimenziójának elmélyítéséhez kapcsolódjon. A különböző opciók szorosan kapcsolódnak az EU tervezett reformjaihoz és a 2020 utáni kohéziós politika előkészítéséhez, amelyek jelenleg ismert forgatókönyvei egyaránt magukban hordozzák az uniós szociálpolitika súlyának és eszközeinek bővülését vagy csökkenését.

A tanulmány mindezek alapján az átfogó értelemben vett európai szociális modell jelentésének és jelentőségének változását kívánja feltérképezni. Az elemzés első része áttekinti a modell tartalmi elemeit és fejlődésének főbb szakaszait. Ezt követően a Lisszaboni Stratégia lehetőségeit és korlátait, valamint a 2008-as globális gazdasági és pénzügyi válság „újratervezést” indító hatásait taglalja. Az alfejezet keretében kerül sor a válság szociális hatásainak és a válságkezelés eszközeinek bemutatására, különös tekintettel az Európa 2020 stratégia új, indikatív célkitűzéseire és az Európai Szociális Alap forrásainak rugalmas felhasználására, továbbá a levonható tanulságoknak a 2014–2020 közötti programidőszakba történő becsatornázására.

A tanulmány harmadik része az Európai Bizottság által aktualizált és részben újraértelmezett európai szociális dimenzió perspektíváit vizsgálja. Elsősorban arra keres választ, hogy az Európai Szociális Pillér milyen hatást gyakorolhat a szociálpolitika uniós szintű és tagállami működésére. A tanulmánynak külön aktualitást ad, hogy 2018 májusára várható a 2020 utáni többéves pénzügyi keret első változatának megjelenése, ami jelentős mértékben meghatározza a szociális dimenzió, átfogóbban pedig az európai szociális modell szerepét és hatóerejét.

Az európai szociális modell kialakulása és tartalmi elemei

Az európai szociális modell az elmúlt évtizedek uniós dokumentumainak mind gyakrabban megjelenő, az 1980-as évek közepétől alapvető fontosságúvá váló kifejezése annak ellenére, hogy nincs „felülről vezérelt”, Brüsszelben kialakított modell, amit az is mutat, hogy még az európai szociális modell és a szintén gyakran használt szociális dimenzió elnevezés között is nehéz különbséget tenni (Marján–Nagy, 2006:69).¹ A terminológia egyrészt magában foglalja az Európai Uniót (a továbbiakban: EU) belül működő jóléti rendszerek modelljeit (skandináv, angolszász, kooperatív, mediterrán), másrészt jelzi a más kultúráktól, politikai rendszerektől való megkülönböztetés igényét. Kétségtelen, jelenleg komplex rendszereknek csak a nemzeti szociális politikák tekinthetők, velük kapcsolatban mindenképpen indokolt „szociális modellről” beszélni. Az EU szintjén nincs normatív jelentése, de működése és fejlődése a tagállami konvergencia irányába mutat.

¹ A tanulmányban az európai szociális modell kifejezést alkalmazzuk, de hitelesnek fogadunk el más elnevezéseket is, például az Európai Szociális Integráció.



Az európai szociális modell mindezek alapján olyan átfogó keretnek tekinthető, amely a jóléti állam filozófiájára épül, alapja a társadalmi kohézió, az egyidejűleg érvényesülő verseny és szolidaritás, az állam tevőleges szerepe a jóléti célok megvalósításában, fejlett szociális védelmi rendszerek működtetése, valamint az intézményesített érdekegyeztetés (Marján–Nagy, 2006:70). Az EU összefüggésében a szociális és munkaerőpiaci politikák gyakorlati megvalósítását jelenti. Olyan tevékenységek összefoglaló elnevezése, amelyek fő célja a gazdaság folyamatos fejlődésének biztosítása és a társadalmi konfliktusok enyhítése. Ez a célkitűzés a szociális kohézió fogalmának a Maastrichti Szerződésbe történő beemelése révén az EU hivatalosan deklarált célkitűzései közé emelkedett. A szociális modell azonban nemcsak a szűkebb értelemben vett szociális szféra kérdéseit fogja át, hanem más, jelentősebb területekre is kiterjed (egységes piac, költségvetés, külkapcsolatok), abból a felismerésből kiindulva, hogy a gazdasági integráció előrehaladása elképzelhetetlen a szociálpolitika egyes területeinek bekapcsolása nélkül. Az európai szociális modell tehát sokrétű fogalom, amelynek nincs egységes definíciója, legfeljebb az alapelvekben mutatkozik egyetértés. Az állam aktív jelenlétének fontosságát – kiváltképp 2008 óta – kevesen vitatják, ugyanakkor eltérő álláspontok alakultak ki annak mértékében, a közvetlen és közvetett eszközök arányában és eszközeiben. Így alakul ki egy olyan ellentmondás, hogy miközben az EU valamennyi jóléti rendszere hasonló kihívásokkal néz szembe (globalizáció, migráció, klímaváltozás, energiabiztonság, előregedő társadalom), a tagállamok nemzeti tradícióik és gyakorlatuk alapján gyakran eltérő válaszokat adnak ugyanarra a problémára.

A szociális dimenzió korábban említett, összetett mivolta arra az Európai Közösség létrehozásának időszakában elterjedt felfogásra vezethető vissza, miszerint a szociálpolitika csupán eszköz a gazdasági integráció létrehozásában, ezért azt nem szükséges közösségi szintű politikaként megjeleníteni. Ugyanakkor az is elvárásként fogalmazódott meg, hogy a gazdasági integráció se veszélyeztesse a tagállamok saját jóléti rendszereit, sőt lehetőség szerint erősítse azokat.

Erre az EU három eszközt alakított ki: a jogalkotást, a szakpolitikai koordinációt, valamint a költségvetési (támogatási) eszközöket. Utóbbiak az EU regionális (utóbb kohéziós) politikájának keretében jelentős részt vállalnak a gazdasági és szociális kohézió célkitűzéseit valóra váltó „szociális Európa” megvalósításában.

Az integráció előrehaladásának következő szakaszát az 1980-as évek felében az egységes belső piac kialakítása jelentette. Figyelembe kell azonban venni, hogy ennek feltételrendszerét még a „kilencek Európájára” dolgozták ki, amikor a tagállamok, illetve azok térségei között mutatkozó fejlettségi különbségek még kezelhetőnek tüntek. A keleti kibővülésekkel azonban a helyzet gyökeresen megváltozott, de a kereteket nem alakították át. A szabad munkaerőmozgás fenntartása jó döntésnek bizonyult, de az új helyzethez a fejlesztési, foglalkoztatási és szociális politikákat és azok harmonizációját és koordinációját, mind az EU, mind a nemzeti szinteken hozzá kellett volna igazítani, ami azonban nem történt meg. Ezt az is mutatja, hogy a közösségi szociálpolitika napjainkban már területek sokaságát fedi le, ugyanakkor hatóköre szűkebb a nemzeti szintű szakpolitikáknál. A „közösségi szociális jog” elsősorban a munka világával kapcsolatos kérdések szabályozásában és annak révén játszik szerepet a szociális dimenzió erősítésében, de nem érinti a munkabérrrel és általában véve redisztribúción alapuló szociális ellátórendszerrel kapcsolatos kérdéseket.



Az uniós és a tagállami szociálpolitika közötti különbség azonban nemcsak a hatáskörökben, hanem a célokban és azok értelmezésében is megnyilvánul. A tagállami szociálpolitikák célja a szociális ellátórendszer redisztribúciós mechanizmusain keresztül a jóléti állam működtetése, ugyanakkor a közösségi szintű szociálpolitika középpontjában a koordináció áll, amelynek céljai időről időre, a Közösség, majd az EU stratégiái és perspektívái mentén változnak. (Vandenbroucke, 2016:494, Baute et al., 2017:5)

Első lépésként a tagállamok 1989 decemberében Strasbourgban – az Egyesült Királyság kivételével – elfogadták a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló Szociális Chartát, amely a szociálpolitikák szélesebb körű koordinációját tűzte ki célul. (Horváth 2005:466) Ezt követően a Maastrichti Szerződéshez a tizenegy tagállam egy jegyzőkönyvet – a Szociálpolitikai Megállapodást – csatolt, amely felhatalmazást adott arra, hogy kötelező erejű jogszabályokat fogadjanak el a szociálpolitika területén (Vertetics, 2012:52). Az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződésbe a tagállamok – tekintettel az egyre nyomasztóbb méreteket öltő, átlagban 10%-ot is meghaladó munkanélküliségre – a többi szociálpolitikai kérdéstől elkülönítve, új címként beemelték a foglalkoztatáspolitikai témakörét.² Ennek alapján 1997 novemberében az Európai Tanács a luxembourgi foglalkoztatási csúcstalálkozón útnak indította az Európai Foglalkoztatási Stratégiát.

A munkaerőpiac és a szociális környezet jelentős mértékben felértékelődött a globális versenyképesség kontextusában. Ezt az is mutatja, hogy a 2000 márciusában meghirdetett Lisszaboni Stratégia központi elemét az egyre inkább egységesen kezelt foglalkoztatás- és szociálpolitika alkotta. Mindezt a tagállamok úgy kívánták elérni, hogy az európai szociális modell értékeit (leegyszerűsítve: az európai jóléti állam vívmányait) megőrizzék, és a versenyképességet ne azok hátrányára növeljék. (Körösi, 2012:1) A foglalkoztatási helyzet javítása és az európai szociális modell megőrzése érdekében a 2000. decemberi nizzai csúcson a tagállamok elfogadták a foglalkoztatás- és szociálpolitika kereteit több évre meghatározó, Európai Szociális Napirendet.

A folyamat során jelentkező legnagyobb dilemmát az jelentette – aminek az aktualitása napjainkban is változatlan –, hogy a második világháború után kialakult európai jóléti modell mennyiben segíti vagy akadályozza az EU globális versenyképességét. Ehhez azonban hozzá kell tenni, hogy az EU sokáig nem tervezte a szociális ügyek közösségi szintre emelését, nem volt, és ma sem cél az egységes szociálpolitika megteremtése. A foglalkoztatás- és szociálpolitika olyan közösségi politikaként működik, amelyben a közösségi tevékenység kiegészíti a tagállamok saját politikáit. A tagállamok pusztán kötelezettséget vállaltak arra, hogy a stratégiáikat az átfogóbb gazdaságpolitikai céloknak megfelelően koordinálják. A szociális célra felhasználható források mennyisége azonban korlátozott, még a kohéziós politika körébe tartozó Európai Szociális Alap forrásai is csak korlátozott körben, meghatározott célok és jogosultsági kritériumok alapján vehetők igénybe. (Marján–Nagy, 2006:70)

Ezek a folyamatok az európai szociális modell értelmezési kereteinek további bővítését és egyben dilemmáját vetítik elő. A vélemények egyik csoportja szerint az uniós

² Az Amszterdami Szerződés a Szociális Megállapodás rendelkezéseit kiterjesztette és beemelte a Szerződésbe. Ezzel a szociálpolitikai rendelkezések teljes egészében a közösségi joganyag részévé váltak.



szintű szociális modell mélyítésére lenne szükség, ami erősítené az európai polgárok szociális védelmét és biztonságát, ezen keresztül pedig növelné az EU támogatottságát és legitimitását. Jó példa erre az euróválság, amely leginkább mint adósságválság jelenik meg. Az utóbbi különösen a kevésbé fejlett országokat sújtja, amiből a keleti országok csak kedvező kiinduló helyzetük miatt maradtak ki, bár adóssághelyzetük relatíve erőteljesen romlott. Az euró fő haszonélvezői a nagyvállalatok, míg a válságkezelő, megszorító intézkedéseket leginkább a szociálisan sebezhető rétegekre (például nyugdíjasokra) hárítják.

Mások viszont határozottan elutasítják a közösségi hatáskörök további kiterjesztését, mivel attól tartanak, hogy az EU egységes fellépése a szociális szférában veszélyeztetné a tagállami szintű jóléti rendszerek és szociális sztenderdek jelenlegi szintjét és vívmányait.

Mivel a „szociális Európa” és a szociális dimenzió kérdése, valamint az EU szerepvállalásának mértéke évtizedek óta viták keresztüztüében áll, érdemes megvizsgálni az európai szociális modell fejlődésének legújabb hatótényezőit.

Hatótényezők az ezredforduló után: Lisszaboni Stratégia, válság és válságkezelés

A Lisszaboni Stratégia első évtizede

A 2000 márciusában elfogadott Lisszaboni Stratégia (a továbbiakban: Stratégia) jelentős változást hozott az EU stratégiai célkitűzéseiben azzal, hogy összekapcsolta a növekedést, a foglalkoztatást és a szociális védelmet azzal a céllal, hogy „modernizálja az európai szociális modellt, az emberekbe való befektetéssel és a társadalmi kizáródással (*social exclusion*) szembeni fellépéssel”. (European Council, 2000:1) A Stratégia meglehetősen széles horizontot fog át, egyaránt kiolvasható belőle a nagy ívű, az EU globális versenyképességét és vezető szerepét megalapozó vízió, az egyes szakpolitikák (gazdasági, szociális, környezetvédelmi) integrált megközelítésére épülő keretprogram, a hagyományos irányítási, döntéshozatali módszerekkel szemben alternatívát nyitó, új kormányzási mód, a válságkezelés stratégiája, valamint az EU globális szerepvállalásának akcióprogramjai. A megközelítések gazdag tárházát azonban mindvégig keretbe foglalja a stratégiai vízió és a pragmatizmus, illetve a folytonosság és az újraértelmezés kettőssége, a versenyképesség és a szolidaritás, illetve a „globális Európa” és a „szociális Európa” célkitűzések egyidejű megvalósításának dilemmái.

A stratégiai célok közötti ellentmondásokat tovább mélyítette, hogy az EU egyre növekvő értékben vállalt fel tagállami hatáskörben lévő feladatokat (foglalkoztatás, munkaerőpiaci reform, társadalmi felzárkóztatás, szociális biztonság), ugyanakkor a jogi szabályozás csupán „puha” kereteket hagyott a célkitűzések megvalósítására a nyitott koordináció (*open method of coordination, OMC*) formájában.³ Ezzel szemben

³ Az OMC-t a tagállamok önkéntes részvételével és a „puha jog” eszközeivel történő új kormányzási módként vezették be, először a foglalkoztatásban, majd utána más szakpolitikáknak is lett saját „OMC”-je.



a gazdasági, versenyképességi dimenzióban a közösségi jog érvényesült, így a korábban említett kettősség itt is tetten érhető: a Stratégia a „kemény” és a „puha” jog kombinációja révén valósult meg.

A Stratégia első (2000–2005) szakaszának értékelését összefoglaló Kok-jelentés tulajdonképpen beismerte, hogy a kitűzött, túlságosan is ambiciózus, sokrétű célok, az egymással helyenként ellentétes prioritások nem teljesíthetők. A tagállamok nem érzik igazán maguknak a Stratégiát, nem alakult ki bennük megfelelő „tulajdonosi tudat” (*ownership*), ezért alacsony fokú a közösségi és a nemzeti szint közötti koordináció. A jelentés azt is kiemelte, hogy a Stratégia végrehajtása során nem vették figyelembe az érintett szakpolitikák területi hatásait, nem fordítottak figyelmet a régiók és városok szerepvállalásában rejlő lehetőségek kihasználására. (Report, 2004)

A Kok-jelentés által megfogalmazott kritikákat figyelembe véve 2005 márciusában az Európai Tanács „újraindította” a Stratégiát, amivel egy új, hároméves szakasz (2005–2008) vette kezdetét. Az új szakaszban a versenyképességi célkitűzések és szempontok jól érzékelhetően a „szociális Európa” koncepciója fölé kerekedtek. A prioritások száma (*growth and jobs*), a szélesebb értelemben vett gazdaságpolitikai célok megvalósítása érdekében a növekedésre és a foglalkoztatásra redukálódott. Fontos újítás a többszintű kormányzás (*multi-level governance, MLG*) gyakorlatának megjelenése a közösségi és a nemzetállami szint stratégiai és operatív dokumentumokon keresztül történő összekapcsolásával, amelytől a „tulajdonosi tudat” megerősítését várták.⁴ A leglátványosabb változást azonban az jelentette, hogy a Stratégia „újraindítását” összekapcsolták a 2007-től új programidőszakot kezdő kohéziós politika „újragondolásával”. Ennek eredményeként 2007-től a kohéziós politika immár elsődlegesen a Stratégia megvalósításának eszközévé vált.⁵

Az EU tehát lényegében újratervezte a szociális dimenzió szerepét, amit az is mutat, hogy a három „lisszaboni pillér” – a növekedés, a foglalkoztatás és a szociális kohézió – közül a második „több és jobb minőségű munkahely”-re, míg a harmadik „jobb kormányzás”-ra módosult. A szociális védelem a „több és jobb minőségű munkahely” célkitűzés egyik alterületévé vált. Ennek egyik elemét a munkavállalók munkaerőpiaci aktivitásának megnyújtása, a másikat a „*flexicurity*”, azaz a biztonság (*security*) és a rugalmasság (*flexibility*) közötti jobb egyensúly kialakítása jelentette.

Mindez egyúttal az európai szociális dimenzió értelmezését is új megvilágításba helyezte. Már csak azért is, mert a Stratégia második szakasza egybeesett a 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződés előkészítésével.⁶ Ez a folyamat felerősítette a jóléti állam és a szociális piacgazdaság modellje mentén régóta húzódó vitákat, amelyek eredményeként a Lisszaboni Szerződés végül a „versenyképes szociális piacgazdaság” megteremtése mellett kötelezte el magát.

⁴ Ezt fejezi ki uniós szinten az Integrált iránymutatások a növekedés és foglalkoztatás érdekében című stratégiai dokumentum, valamint a tagállamok által ennek alapján kidolgozott éves Nemzeti Reform Programok. (European Commission, 2005)

⁵ Ez a logika szorosan illeszkedett ahhoz a célkitűzéshez, hogy a kohéziós politika a 2007-től kezdődő új programidőszaktól kezdve alapvetően az EU versenyképességének eszközévé válik.

⁶ A szerződés alapvető célja az volt, hogy megerősítse az unió hatékonyságát és demokratikus legitimitását, valamint javítsa egységes fellépését.



Az ezzel kapcsolatban megfogalmazódó kritikák hatására a Bizottság 2008 júniusában ismét hitet tett a szociális dimenzió mellett, megerősítve az OMC mechanizmusát a szociális védelem és a társadalmi befogadás érdekében. (European Commission, 2008a) A dokumentum eléréndő célként határozta meg a tagállamok „tulajdonosi tudatának megerősítését” (*increasing ownership*). Célként fogalmazódott meg a szegénység (például gyermek-, jövedelmi, időskori szegénység) elleni fellépés, a nyugdíjminimum biztosítása, az egészség és a hosszú távú gondoskodás feltételeinek kiépítése. A megvalósítás során a tagállamok maguk határozzák meg a célokat, de megválaszthatják azok elérésének eszközeit.⁷

A Stratégia harmadik szakaszában (2008–2010) megjelenő „új szociális vízió” erős külkapcsolati dimenziót kapott, így az EU globális szerepvállalásának egyik eszköze lett volna, összekapcsolódva az Európai Szomszédságpolitika cél- és eszközrendszerével. (European Commission, 2008; Teló ed., 2009; Rodrigues ed., 2009) A Stratégia harmadik szakaszának célkitűzései azonban „felolvadtak” a 2008 őszen kirobbant pénzügyi és gazdasági válság kezelésében, valamint a következő évtizedre szóló új stratégiák és programok, valamint a 2014–2020 közötti költségvetési időszak előkészítésének folyamatában.

A válság hatásai és a válságkezelés eszközei

A 2007 közepén kezdődött amerikai pénzügyi válság 2008 őszen jelentkezett Európában, és a legnagyobb hatást a gazdaság húzóágazataira gyakorolta. (Boros-Pál, 2011:24) A válság következtében drámaian csökkent a foglalkoztatás és a jövedelmek aránya, miközben nőtt a munkanélküliség. A munkaadók mozgástere leszűkült néhány „kármentő” megoldásra. Közöttük legismertebb a négynapos munkahét bevezetése, amelynek révén a (magas felkészültségű) munkaerő adott esetben megőrizhetővé vált a válság utáni években is. Mindezek mellett társadalmi és politikai válságok egyaránt sújtották a tagállamokat.

A szociális ellátórendszerekre nehezedő nyomást jól érzékelteti, hogy 2014 júniusában 25 millió munkanélküli ember élt az EU-ban, ami 9 millióval több, mint 2008-ban. Összehasonlításképpen: ugyanebben az időszakban az amerikai gazdaság 10 millió munkahelyet hozott létre, és az Egyesült Államokban a teljes foglalkoztatás meghaladta a 2008 előtti recessziós csúcst. Ez kihatott arra, hogy 2009 és 2013 között az EU28 GDP-je 1,2%-kal, míg az USA GDP-je 6,2%-kal nőtt. (BusinessEurope, 2014:8)

Aggasztó, máig ható jelenség, hogy a recesszió különösen a fiatalokat sújtotta, összességében a fiatalok átlagosan 2,6-szer nagyobb valószínűséggel váltak munkanélkülivé, mint az idősek. Mindezek mellett 2012-ben a népesség közel 16%-ára emelkedett azoknak az aránya, akik nem férnek hozzá az alapvető javakhoz, mint lakhatás, étel vagy ruházkodás. Ráadásul az európai lakosság mintegy negyedének (24%) a szegénységgel és társadalmi befogadás körüli problémákkal kellett megküzdenie. Különösen

7

A Stratégia második szakaszának értékeléséhez hozzátartozik, hogy megvalósítását számos negatív körülmény kísérte, a bővítési hullámok felemás megítélésétől az európai alkotmányozási folyamat elakadásán át a 2008-as globális válsággal és a 2010-es görög adósságválsággal bezárólag.



nagy kihívást jelent, hogy az európai középosztály növekvő hányadának kellett váratlanul szembenézni az elszegényedés eshetőségével. A szegénységnek vagy a társadalmi kirekesztés veszélyének kitett emberek száma az EU27-ben közel 1,6 millióval nőtt 2008 és 2015 között (miközben a cél a Lisszaboni Stratégia folytatását jelentő Európa 2020 stratégia célja 20 millióval való csökkentés 2020-ra). Egy másik, meglehetősen lesújtó adat szerint a jövedelemegyenlőtlenség 2008 és 2015 között tizennégy EU-tagállamban nőtt, míg a szegénység vagy a társadalmi kirekesztés kockázatának kitett gyermekek aránya a 2008–2015-ös időszakban tizenhét tagállamban növekedett, és 2015-ben elérte a 26,9%-ot az EU egészére nézve (2008-ban 26,4% volt). (Dhéret–Fransen, 2017:16–17).

Az Európa 2020: az inkluzív növekedés perspektívája

A Lisszaboni Stratégia helyébe lépő Európa 2020 megalkotását sokkal jobban befolyásolta a 2008-as és a 2010-es válság, mint a Lisszaboni Stratégia értékeléséből levonható tanulságok. Ezek közül kiemelkedik az a felismerés, hogy az EU-nak a gazdasági és fiskális koordinációnál hatékonyabb irányítási modellre van szüksége, ami előtérbe helyezte a gazdasági kormányzás (*economic governance*) intézményeit és eljárásrendszerét.⁸ A 2010. június 17-én elfogadott Európa 2020 – legalábbis retorikai értelemben – „szociálisabb”, mint elődje, amit az alcím is jelez (*Stratégia az okos, fenntartható és inkluzív növekedésért*). (European Commission, 2010) A szociálpolitika „hagyományos” témái változatlanul napirenden maradtak (ifjúsági munkanélküliség, tartós munkanélküliség bizonyos társadalmi csoportok esetében, munkahelyvédelem), ugyanakkor újdonságként jelent meg a fenntartható fejlődés és a környezetbarát munkahelyteremtés koncepciója. A szociális védelem a társadalmi kizáródással szembeni fellépéssel és szociális kohézióval együtt szintén fontos stratégiai célkitűzéssé vált.

Az Európa 2020 stratégia három prioritásból áll, amely közül témánk szempontjából az *inkluzív növekedés* emelhető ki.⁹ Ennek keretében a foglalkoztatottság emelését, valamint a szociális és területi kohézió erősítésének elősegítését tűzték ki célul. A prioritáson belül két kiemelt uniós cél jelenik meg: a foglalkoztatás, valamint a szegénység elleni küzdelem. Konkrét célkitűzésként – amelyek között először szerepel a szegénység csökkentésére vonatkozó indikátor – az alábbiakat határozták meg:

- *Foglalkoztatás*: a foglalkoztatás szintjének a jelenlegi 69%-ról legalább 75%-ra növelése a 20–64 évesek körében.
- *Szegénység elleni küzdelem*: az országos szegénységi küszöbök alatt élő európaiak számának 25%-os csökkentése, 20 millió ember kiemelése a szegénységből. E két konkrét célkitűzést egy-egy további részre, kiemelt kezdeményezésre bomlik: az „új készségek és munkahelyek menetrendje”, valamint a „szegénység elleni európai platform”.

⁸ A gazdasági kormányzás körébe tartozik mind a fiskális, mind a makrogazdasági politikák megerősített koordinációja és felügyelete, valamint a pénzügyi válságok kezelésére szolgáló keret létrehozása.

⁹ Ugyanakkor az *Intelligens növekedés* prioritáson belül található a K+F és az oktatás, amely szintén összefügg a foglalkoztatással, valamint a veszélyeztetett réteg felemelésével, társadalmi befogadásának elősegítésével.



Az Európai 2020 stratégia tehát elsősorban az inkluzív növekedés prioritásán keresztül tért vissza az európai szociális modell kérdésköréhez. A dokumentum megszületése és gyakorlatba történő átültetése azonban összefonódott a 2007–2013 közötti kohéziós politika megvalósításának előrehaladásával, valamint a 2014–2020 közötti kohéziós programidőszak tervezésének befejező szakaszával.

Az Európai Szociális Alap szerepe

Az Európai Közösség (illetve az EU) későbbi reformjai, különösen a regionális támogatási politika 1988. évi reformja következtében a Római Szerződés alapján létrehozott Európai Szociális Alap (ESZA) egyike az öt Európai és Strukturális Befektetési Alapnak, amelyek célja az EU gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának támogatása (az EU működéséről szóló szerződés 174. cikke, EUMSZ). Az ESZA közös irányítás alatt, az Európai Bizottság és tagállamok közös fellépése alapján működik, a támogatásban részesülő tevékenységek fő célcsoportját az inaktív dolgozók, a munkanélküliek, az alacsony képzettségűek, a fiatal munkavállalók, valamint a hátrányos helyzetben lévők alkotják.

Az alap mindig fejlesztésekkel válaszolt az új kihívásokra: először még csak egyedi és szakképzési programokat (1984), majd intézkedéseket (1989–1993), programokat (1994–1999), végül pedig konkrét szakpolitikákat (2000–2006) támogatott.¹⁰

Az ESZA 2007–2013 között 115,6 milliárd euró költségvetéssel rendelkezett. (European Commission, 2017a:1) Célkitűzéseit tekintve a korábbi programidőszakhoz képest két jelentős változás történt. Egyrészt a programok sokkal szorosabban kapcsolódtak az EU foglalkoztatáspolitikai céljaihoz, továbbá a tagállamok specifikus igényeihez. Másrészt az ESZA támogatásainak reagálni kellett azokra a változásokra, amelyeket a gazdasági és pénzügyi válság idézett elő a 2005 és 2007 között lezajlott tervezési időszakhoz képest. A globális válság jelentősen megnövelte a munkanélküliség és a társadalomból való kizáródás veszélyét, számos tagállam a közkiadásainak csökkentésére kényszerült, ami egyúttal veszélybe sodorta az uniós támogatások nemzeti szintű társfinanszírozását. Ennek alapját az Európai Tanács által 2008 decemberében elfogadott Európai Gazdasági Újjáépítési Terv, ezen belül is a hosszú távon is fenntartható „okos beavatkozásokat” (*smart investment*) szorgalmazó koncepció jelentette. (European Commission, 2008b) A gyakorlati megvalósítás terén meghatározó szerepet kapott az uniós költségvetés mintegy harmadát kitevő kohéziós politika, különös tekintettel a munkahelyek teremtésére és megőrzésére irányuló ESZA forrásai és projektjei.

Az ESZA eszközeinek a válságkezelésben történő felhasználása öt fő területen valósult meg. Mindenekelőtt a Bizottság lehetővé tette az előző, 2000–2006-os programidőszakban „beragadt” források (a költségvetés mintegy 10%-a, 7 milliárd euró) felszabadítását és felhasználását. Másodsorban a tagállamok a 2007–2013-as programidőszakra eső összes nemzeti támogatás 5%-ának erejéig 2007 és 2008 között 18 milliárd euró rendkívüli előfinanszírozásban, majd 2009-ben további extra kifizetésben részesültek (értéke összesen 6,25 milliárd euró, amelyből 1,76 milliárd euró ESZA-típusú támogatás).

¹⁰ Az ESZA fejlődésének korai, illetve a 2000–2006 közötti programidőszakot is magába foglaló történetére jó áttekintést ad többek között: Gergő–Szilágyi (2002).



Harmadszor rugalmas finanszírozást vezettek be új programok elindítása érdekében, amelyek közül az ESZA-projektek 100%-os közösségi támogatással kezdhették meg a tevékenységüket. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a válságkezelés legkritikusabb éveiben a tagállamok úgy tudtak munkahelyteremtő és -megőrző programokat kezdeményezni, hogy azok rövid távon nem terhelték a költségvetést. Ennek eredményeként a 15–25%-os önrész megfizetésére már egy konszolidáltabb időszakban kerülhetett sor. A negyedik és az ötödik intézkedés a projektek megvalósításához fűződő adminisztratív terhek csökkentését jelentette, részben a menedzsmentköltségek elszámolásának egyszerűsítése révén, részben a foglalkoztatásban, munkahelyteremtésben fontos szerepet betöltő mikroprojektek támogatásának formájában. (European Commission, 2009:2–4)

A 2007–2013-as időszak értékelései az ESZA vonatkozásában kiemelik, hogy a jövőben még szorosabban kellene kapcsolódnunk az uniós és a nemzeti prioritásokhoz, valamint az Európai Szemeszterhez. Fenn kell tartani a válságkezelés során kialakított rugalmas alkalmazkodás eszközeit, tovább kell mérsékelni a projektek lebonyolítása során jelentkező adminisztratív terheket, a korábbiakhoz képest jobban fel kell mérni a célcsoportok igényeit, a programokat pedig a „testre szabott” igényekhez kell igazítani. (European Commission, 2017a:2)

A fenti megállapítások beépültek a 2014–2020 közötti időszak tervezésébe és a szabályozási keretek kialakításába. Jól érzékelhető a közös jogi szabályozás alapján a Strukturális Alapok alá tartozó másik négy alappal való szorosabb koordináció és összehangolt végrehajtás, új elemként jelenik meg az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés (*Youth Employment Initiative, YEI*) integrálása az ESZA működésének jogi kereteibe. Fontos előrelépés, hogy a tagállamoknak a rendelkezésükre álló összes ESZA-forrás 20%-át a társadalmi felzárkóztatás, a szegénység és a diszkrimináció elleni fellépés támogatására kell fordítani. Mindezek alapján az ESZA költségvetése 2014 és 2020 között 86,4 milliárd euró, amely a kohéziós politika költségvetésének 19%-a. A YEI forrásaival együtt a teljes összeg 89,6 milliárd. (European Parliament, 2017:4)

A 2014–2020 közötti ESZA-támogatások azonban jelentős késéssel indultak el a többéves pénzügyi keret elfogadásával kapcsolatos tárgyalások elhúzódása miatt, ami dominóhatást váltott ki a következő lépések felé. Ennek következtében a tagállamok nagy részében 2016 végéig tartott, mire megszerveződtek a különböző operatív programok Irányító Hatóságai. Ez a késés a magyarázat arra, hogy az ESZA-projektek megvalósítása miért csak 2017-re érte el a teljes „utazósebességet”.

A kohéziós politika 2020 utáni szerepének és pénzügyi paramétereinek tervezése jelenleg folyamatban van, és – főleg 2017 folyamán – számos előkészítő szakértői anyag, elemzés látott napvilágot. Ezek közül kiemelkedik az Európai Bizottság által 2017. október 9-én megjelentetett *Hetedik kohéziós jelentés*, amely felhívja a figyelmet az EU előtt álló demográfiai és szociális kihívásokra, valamint arra, hogy a kevésbé fejlett régiókban a válságból való kilábalás jóval lassabban megy végbe, ami nem csökkenti érdemben a fejlettségi különbségeket. (Európai Bizottság, 2017d) A munkaerőpiac területi egyenlőtlenségei és a szociális mutatók közötti szignifikáns eltérések a fiatal munkanélküliek és a szegények körében továbbra is jelentősnek mondhatók. Ezért az érintett régiókban jelentős mértékű struktúraváltásra és további beruházásokra lesz szükség a szegénység és a társadalmi kizáródás elleni fellépéshez, mivel ettől függ az EU társadalmi kohéziója a közeljövőben.



A Szociális Jogok Európai Pillére: szintemelés az integrációban?

Mint ahogy láthattuk, az Európai Unióban a szociális dimenzió egy jól felrajzolható íven keresztül, fokozatosan nyerte el mai formáját. Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke nem sokkal hivatalba lépését követően célként fogalmazta meg, hogy az EU szociális kérdésekben AAA minősítést kapjon. Ennek érdekében – kétéves előkészítés, többlépcsős társadalmi konzultáció, valamint több hátráltató tényező (leginkább a Brexit) után – került 2017. április 26-án a *Szociális Jogok Európai Pillére* című vitaanyag előterjesztésére. Ennek alapján Svédország miniszterelnöke szociális csúcstalálkozóra hívta össze az összes tagállam állam- és kormányfőjét. A 2017. november 17-én a svédországi Göteborgban megtartott csúcstalálkozón Juncker kijelentette: „A mai napon elkötelezzük magunkat hűsz elv és jog mellett. A tisztességes bérekhez való jogtól az egészségügyi ellátáshoz való jogig, az egész életen át tartó tanulástól a munka és a magánélet közötti jobb egyensúlyon át a nemek közötti egyenlőségig és a minimumjövedelemig: a szociális jogok európai pillérével az EU kiáll polgárai jogaiért gyorsan változó világunkban.”¹¹

A találkozón az állam- és kormányfők részvétele mellett a vállalkozások és szakszervezetek képviselői is meghívást kaptak. A csúcstalálkozón az Európai Parlament, az Európai Tanács és az Európai Bizottság kihirdette a Szociális Jogok Európai Pillérét (a továbbiakban: Pillér). (Európai Bizottság, 2017b)

A Pillérral kapcsolatos vitaanyag megjelentetése abba a folyamatba illeszkedik, ami az Európai Bizottság által a Római Szerződés aláírásának 60. évfordulója alkalmával kiadott, az EU jövőjére vonatkozó forgatókönyveket felvázoló Fehér Könyvvel vette kezdetét. (Európai Bizottság, 2017a) Ezen túlmenően még öt vitairat készült, amelyek közül az első az EU szociális dimenziójáról szól, és a Szociális Pillérről szóló szakanyaggal egy időben jelent meg.¹²

A Pillér a szociális konvergencia elérésére irányuló, ám a válság miatt megtorpant folyamatokat kívánta újraindítani. Valójában egy politikai deklaráció, azaz nem rendelkezik jogi kötőerővel, és a jelenlegi helyzetben nincs is egységes politikai akarat a tagállamok részéről arra, hogy a primer jog eszközeivel megerősítsék az EU szociális hatásköreit. Más szóval a Pillér nem jár a jelenlegi uniós hatáskörök átalakításával. Célja egy általános viszonyítási keret biztosítása, amely a hatályos szociális közösségi jogra épülve a területre vonatkozó jövőbeli döntések alapjául szolgálhat. Látni kell azonban, hogy a Pillért alkotó hűsz tétel nem esik egységes jogi szabályozás alá. Van olyan kérdéskör, mint például a hajléktalanág, ahol az EU-nak nincsenek jogi eszközei, viszont egyéb támogatási (költségvetési) eszközök alkalmazásával képes megoldást nyújtani az adott problémára.

¹¹ Jean-Claude Juncker beszédének részlete a szociális jogok európai pillérének kihirdetéséről, 2017. november 17. https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_hu#aktualit%C3%A1sok (A letöltés dátuma: 2018. 03. 08.)

¹² Az öt vitaanyag: 1. Európa szociális dimenziója. 2. A globalizációban rejlő lehetőségek kiaknázása. 3. A gazdasági és monetáris unió elmélyítése. 4. Az európai védelem jövője. 5. Az uniós pénzügyek jövője. Az anyagok magyar nyelven elérhetők: https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_hu (A letöltés dátuma: 2018. 03. 08.)



A Pillér ugyanakkor az EU jelenlegi foglalkoztatás- és szociálpolitikai hatásköreinél jóval szélesebb területet fog át, így a jövőbeni újraértelmezett, közös európai szociális modell legfontosabb elemeit tartalmazza. A szociális jogokról szól, nem a munkaerő szabad áramlásáról. Az előbbi azt fejezi ki, hogy egy adott államban az állampolgárok milyen jogokkal rendelkeznek, az utóbbi pedig az egyes országok szociális ellátórendszeireinek koordinálását jelenti arra az esetre, ha a munkavállalók egyik országból a másikba költöznek.

A dokumentum három fejezetre épül, amelyek az alábbi összefoglaló címetek kapták:

- I. *Esélyegyenlőség és munkavállalási jog*
- II. *Tisztességes munkafeltételek*
- III. *Szociális védelem és társadalmi befogadás*

A Pillér kiemelkedő területe – a klasszikus esélyegyenlőség és más jogok (így például egészségügyi ellátás) biztosításán túl – a munkaalapú gondolkodás. Ennek jegyében igyekeznek egyfajta „érdekvédelmet” és jogvédelmet biztosítani (például a megkülönböztetés tilalma, vagy a megfelelő munkaidő és jövedelem biztosítása). Ugyanakkor gondolnak azokra is, akik még nem, vagy már nem részei a munkaerőpiacnak. Számukra a szolidaritás eszméjéből fakadó juttatások és intézkedések nyújtanak védelmet (nyugdíjak, szociális lakhatás, fogyatékosággal élők társadalmi befogadása).

A Pillér ugyanakkor hangsúlyozza, hogy semmilyen módon nem fogja megakadályozni, hogy a tagállamok vagy a társadalmi partnerek az itt megfogalmazottaknál erősebb szociális védelmet és szolgáltatásokat nyújtsanak. Igyekszik elébe menni a politikai konszenzus kialakítása körül várható nehézségeknek azzal, hogy hangsúlyozza: nem szól bele a „tabunak” számító társadalombiztosítási rendszerek alapelveibe, nem kíván jogi eszközökkel egységes szociális sztenderdeket létrehozni az EU-ban. Ugyanakkor a bérpolitika tekintetében elindíthat egy olyan diskurzust, ami idővel elvezethet az úgynevezett „európai munkanélküli juttatás”, esetleg az uniós szintű munkanélküli biztosítás bevezetésének megfontolásához.

Összességében a Pillér stratégiai jelentősége abban ragadható meg, hogy egy új, kifejezetten szociális elemmel kívánja kiegészíteni a Maastrichti Szerződésben létrehozott EU „hárompilléres” szerkezetét, ami elsősorban a gazdasági integrációt hivatott szolgálni. A Bizottság által még 2016-ban elindított kezdeményezés voltaképpen arra kívánt választ adni, hogy képes-e az EU az integráció újabb szintjére lépni? A stratégiai célok gyakorlatias, operatív megalapozása érdekében a Bizottság egy úgynevezett szociális eredménytáblát (*Social Scoreboard*) csatolt a Pillérhez, amely a három dimenzió 12 részterületén követi az EU és a tagállamok helyzetét és előrehaladását. Ez az eszköz az Európai Szemeszterbe illesztve segíti a tagállamok strukturális reformjait, amelyek az Európa 2020 stratégiához illeszkedő növekedés és foglalkoztatás előmozdítására összpontosítanak.¹³

¹³ Az Európai Szemesztert a Barroso által vezetett Bizottság vezette be 2011-ben a gazdasági kormányzás megerősítésére. Ennek folyamán az uniós tagállamok összehangolják a költségvetési, gazdasági, foglalkoztatási és egyéb szakpolitikáikat. Középpontjában az év első hat hónapja áll, innen a „szemeszter” elnevezés.



Az eredménytábla a várakozások szerint elősegíti Európa egészének értékelését a szociális „AAA” minősítés irányában történő előrehaladás szempontjából.¹⁴ Ehhez azonban – legalább még egy költségvetési időszak erejéig – mindenképpen szükség lesz a kohéziós politika forrásaira, a szociális támogatások körének kibővítésére, vagy legalábbis azok volumenének megőrzésére.

Befejezés

Széles körben elterjedt nézet, hogy az EU jelenlegi és főként jövőbeni működése a gazdasági integráció, a versenyképesség, és a külső biztonság prioritásai mellett a szociális dimenzió erőteljes megerősítését igényli. A válságból való kilábalás, a negyedik ipari forradalom potenciális foglalkoztatási és szociális következményei, az EU jövőjéről folytatott viták során kirajzolódó forgatókönyvek, továbbá a 2020 utáni uniós költségvetés előkészítése egyaránt aktuálissá tették az európai szociális modell újragondolását. Ezzel nemcsak alkalom, de sürgető kényszer is, hogy a szociális dimenzió ciklikus, nekilendülésekkel és megtorpanásokkal jellemezhető fejlődése új, a korábbiakhoz képest ambiciózusabb, koncepcionálisan megalapozott és megvalósítható szakaszba lépjen.

Az Európai Bizottság által 2017 áprilisában kiadott vitadokumentuma (*reflection paper*) európai szociális dimenziójáról számos kérdést vetett fel azzal kapcsolatban, hogy miként tudjuk fenntartani megszokott életszínvonalunkat, hogyan tudnánk több és jobb munkahelyet létrehozni, az emberek számára megfelelő tudást és képességeket biztosítani, nagyobb társadalmi egységet teremteni a holnap társadalmának és a munka világának a fényében. (Európai Bizottság, 2017c) Ennek alapján a Bizottság által kiadott, az Európa jövőjéről szóló Fehér Könyvben vázolt öt forgatókönyv logikája alapján három lehetőséget vázolt fel:

- vagy korlátozzuk a szociális dimenziót a szabad mozgásra;
- vagy azok, akik többet szeretnének tenni a szociális területen, tehessenek többet;
- vagy a 27 tagú EU együtt mélyítse el a szociális dimenziót. (Európai Bizottság, 2017:25)

Mivel mindhárom lehetőség konkrét javaslatokat fogalmaz meg, ezért a lehetséges eszközök között is választani kell. Például a második lehetőségnél megadott példák többsége a harmadik lehetőségénél is érvényes, és viszont.

Az első opció esetében az EU csak azokat a szabályokat tartaná meg, amelyek elősegítik a polgárok határokon keresztül történő mozgását. Megszűnnének viszont a munkavállalók védelmére, egészségére, biztonságára, a munka- és pihenőidőre, valamint a szülési és apasági szabadságra vonatkozó minimum standardok. Összességében ez a lehetőség inkább veszélyeztetné, semmint segítené az egységes piac működését, ahelyett, hogy a szabad mozgás feltételeinek további javítását ösztönözné.

A második opció a megerősített szociális dimenziót az euróövezet országaiban véli megvalósíthatónak. Ez a lehetőség szükségtelenné teszi, hogy a döntések a 27 tagállam

¹⁴ Az Eredménytábla magyar nyelven elérhető: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/#> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 06.)



konszenzusa, a legkisebb közös többszörös elve alapján szülessenek, azonban az egymástól távolodó szociális normák korlátozhatnak az egységes belső piacot, ami károsan hat a növekedésre és a munkahelyteremtésre.

A harmadik opció kiindulópontja szerint a szociális területen végzett tevékenységek súlypontjának mindig a nemzeti és helyi hatóságoknál, valamint azok szociális partnereinél kell maradnia. A jogszabályok azonban nemcsak a minimum standardokat határoznák meg, hanem kiválasztott területeken teljes mértékben harmonizálnák a polgárok jogait. Ez az opció megkönnyítené az euróövezet jövőbeli bővítését, megerősítené az EU ellenálló- és válaszadási képességét a válságokkal és a külső kihívásokkal szemben, ugyanakkor az EU működésének jelentős átalakítását, a működés hatékonyságát célzó intézményi reformok bevezetését teszi szükségessé.

Hogy mi lesz a Piller sorsa? Kísérteties a hasonlóság az Alapjogi Charta történetével, amely szintén egy hasonló politikai nyilatkozatot követően vált – igaz, nem éppen zökkenőmentesen – a Lisszaboni Szerződés részévé. Megítélésünk szerint újra kell kezdeni az európai szociális modell mibenlétéről folytatott vitákat, amelyek célja, hogy az EU27 összehangolja a létező tagállami jóléti modelleket egy közös, minimum sztenderdekkel rendelkező modellé. Ehhez a korábbiakhoz képest kedvezőbb politikai környezetet jelent az európai szociális modell létrehozását következően ellenző britek kiválása az EU-ból, másik oldalon a német belpolitikai helyzet stabilizálódása Angela Merkel negyedik, a szociáldemokratákkal ismét nagykoalíciót alkotó kormányának megalakulásával. A válságból való kilábalás és a kibontakozó növekedés is kedvező feltételeket kínál az uniós szintű szociális reformok és új szociális transzferek fokozatos bevezetésére.

Ugyanakkor komoly kihívást jelent, hogy a Brexittől függetlenül egyes tagállamok – így a skandináv országok –, valamint az erősebb tagállami szakszervezetek komoly ellenállást tanúsítanak a szociális vívmányok harmonizációjával szemben. Könnyen előfordulhat az is, hogy amennyiben a közös biztonságpolitika lesz az EU következő éveinek elsősorú prioritása, a szociálpolitikai integráció kérdése óhatatlanul háttérbe szorul. Ezért az európai szociális modell gyengeségeinek ismételt felsorolása helyett a szakmai és politikai diskurzusok fenntartására, a versenyképességet és a fenntarthatósági szempontokat is magában foglaló perspektívák kimunkálására, valamint a tudományos és a gyakorlatorientált megközelítések folyamatos, integrált alkalmazására lesz szükség a jelenben és a közeljövőben egyaránt.

Felhasznált irodalom

- BAUTE, Sharon – MEULEMAN, Bart – ABTS, Koen – SWYNGEDOUW, Marc (2017): Measuring attitudes towards Social Europe: A multidimensional approach. *Social Indicators Research*, Vol. 137, No. 1. 353–378. <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/571344/1/Post-print+Lirias.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 01.)
- BOROS Lajos – PÁL Viktor (2011): A gazdasági válság hatásai és a rá adott válaszok különböző földrajzi léptékekben. *Földrajzi Közlemények*, 135. évf. 1. sz. 17–32.
- BusinessEurope (2014): *Future of Social Europe – Challenges and the way ahead*. www.business-europe.eu/sites/buseur/files/media/imported/2014-01079-E.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.)



- Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR): *Potential budgetary cuts for Cohesion policy: analysis by the CPMR*. December. www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/12/Budgetary-cuts-for-Cohesion-Policy-an-analysis-from-the-CPMR.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 10.)
- DHÉRET, Claire – FRANSEN, Lieve (2017): Social Investment first! A precondition for a modern Social Europe. *European Policy Center Issue Paper*, No. 82. March. www.epc.eu/documents/uploads/pub_7468_socialinvestmentfirst.pdf?doc_id=1826 (A letöltés dátuma: 2018. 03.12.)
- Európai Bizottság (2017a): *Fehér Könyv Európa jövőjéről. 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. COM(2017), 2017. 03. 01. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 13.)
- Európai Bizottság (2017b): *A szociális jogok európai pillére. A méltányosság és a társadalmi befogadás előmozdítása az Európai Unióban*. 2017. 04. 26. https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_hu (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.)
- Európai Bizottság (2017c): *Vitadokumentum Európa szociális dimenziójáról*. COM(2017), 206. 2017. 04. 26. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.)
- Európai Bizottság (2017d): *Az én régióm, az én Európám, a mi jövőnk. Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*. Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság. Forrás: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.)
- European Commission (2005): *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008)*. Brüsszel, 12.4.2005, COM(2005), 141 final.
- European Commission (2008a): *Renewed social agenda: Opportunities, access and solidarity in 21st century Europe*. Brüsszel, 2.6.2008, COM(2008), 412 final.
- European Commission (2008b): *A European Economic Recovery Plan*. Brüsszel, 26.11.2008, COM(2008) 800 final.
- European Commission (2008c): *On the external dimension of the Lisbon Strategy for Growth and Jobs*. Brüsszel, 16.12.2008, COM(2008) 874 final.
- European Commission (2009): *The European Social Fund: supporting economic recovery*. http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/supporting_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.)
- European Commission (2010): *Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brüsszel, 3.3.2010, COM(2010) 2020 final.
- European Commission (2017a): *Questions and Answers: European Social Fund 2007-2013 evaluation*. Brüsszel, 5.1.2017. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3985_en.htm (A letöltés dátuma: 2018. 03. 09.)
- European Commission (2017b): *White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*. COM(2017) 2025 of 1 March. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 14.)



- European Council (Presidency Conclusion) (2000): *Lisbon European Council*. www.consilium.europa.eu/media/21038/lisbon-european-council-presidency-conclusions.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.)
- European Parliament (2017): *How the EU budget is spent. European Social Fund*. Briefing, February. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599295/EPRS_BRI\(2017\)599295_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599295/EPRS_BRI(2017)599295_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2018. 03. 12.)
- FRANTZIOU, Eleni (2014): *The future of EU social policy*. UCL Public Policy Briefing, October. www.ucl.ac.uk/european-institute/ei-publications/europe-briefing-social-policy.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 09.)
- GERGÓ Zsuzsanna – SZILÁGYI István szerk. (2002): *Gazdasági-szociális kohézió és strukturális politika az Európai Unióban*. Veszprémi Egyetem Társadalomtudományok és Európai Tanulmányok Tanszék.
- HORVÁTH Zoltán (2005): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Hatodik, átdolgozott, bővített kiadás. Magyar Országgyűlés.
- JAKAB Nóra (2007): Az Európai Unió szociálpolitikájának alapjai az elsődleges és másodlagos jogforrásokban, avagy az Európai Unió szociálpolitikájának fejlődése. *Sectio Juridica et Politica*, Tomus 25. évf. 1. sz. 337–354.
- KÖRÖSI István (2012): Az Európa 2020 stratégia, az EUREKA szerepe és kilátásai. *Kihívások*, 205. évf. 1–9.
- MARJÁN Attila – NAGY Katalin (2006): Az európai modell. In MARJÁN Attila szerk.: *Az Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell*. Budapest, HVG Kiadói Rt. 67–80.
- Report from the High Level Group chaired by Wim Kok (2004): *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment*. European Communities. November. https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment__report_from_the_high_level_group.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 03. 10.)
- RODRIGUES, Maria ed. (2009): *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*. Cheltenham, Edward Elgar.
- STUBBS, Paul – ZRINŠČAK, Siniša (2010): Social protection and social inclusion from Lisbon to Europe. In SAMARDŽIJA, Višnja – BUTKOVIČ, Hrvoje eds.: *From the Lisbon Strategy to Europe 2020*. Zagreb, Institute for International Relations-IMO. 164–186.
- TELÒ, Mario ed. (2009): *The EU and Global Governance*. London–New York, Routledge/ Garnet Series Europe in the World.
- VANDENBROUCKE, Frank – BARNARD, Catherine – DE BAERE, Geert (2017): *A European Social Union after the Crises*. Cambridge, Cambridge University Press.
- VANDENBROUCKE, Frank (2015): The Case for a European Social Union. From Muddling through to a Sense of Common purpose. In MARIN, Bernd ed.: *The Future of Welfare in a Global Europe*. Ashgate, Aldershot UK, 489–520.
- VERTETICS Ádám (2012): Magyar alkalmazkodás az Európai Unió foglalkoztatás és szociálpolitikájához – tanulságok. *Köz-gazdaság*, 7. évf. 4. sz. 51–66.



Internetes források

https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_hu#aktualit%C3%A1sok (A letöltés dátuma: 2018. 03. 08.)

https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_hu (A letöltés dátuma: 2018. 03. 08.)

<https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/#> (A letöltés dátuma: 2018. 03. 06.)

