

FERGE ZSUZSA

Új tagságunk az Európai Unióban – reményeink, kételyeink

Megtisztelő lehetőség bevezetőt írni az *Esély* európai tagságunkat követő első számához. A csatlakozást nem szeretném hivatalosan méltatni – megteszik ezt erre nálam hivatottabbak. Nekem személyesen nagy öröm 2004. május elseje. Az okok sokaságából hadd emeljem ki itt csak azt, ami a szakmánkra utal. Szeretném az Európai Unióhoz csatlakozást úgy értelmezni, mint az egyenlő európai polgáriság kezdetét, azaz úgy, hogy egyre komolyabban kell venni minden ember egyenlő méltóságát, a teljes társadalmi tagsághoz való egyenlő jogát.

Kételyem nekem is sok van, ha másért nem, azért, mert a mai társadalmaknak valóban egyik jellemzőjük a sokféle bizonytalanság. Hadd tegyem hozzá: talán nem is a bizonytalanság több, mint valaha volt – hiszen az egyes emberek léte és jóléte többnyire csak hajszálakon függött, és ez olykor a társadalmak egészére is igaz volt. Ami biztosan nőtt, az egyrészt a veszélyek nagysága, hiszen például megvannak az eszközök akár az egész emberiség gyors elpusztítására. Másrészt érzékelhetően erősödik a készség a reflexivitásra, a bennünk és körülöttünk lévő veszélyek, fenyegetések, kockázatok tudatosítására. Az azonban kérdéses, hogy a tudatosodással arányosan erősödnek-e a törekvések a veszélyek és kockázatok megelőzésére, többé-kevésbé intézményes kezelésére, vagy legalább a károk ugyancsak valamennyire intézményes enyhítésére.

Az uniós tagság ebből a szemszögből különösen fontos. Úgy tűnik, hogy az Európai Unióban sokan temetik ugyan a jóléti államot, ám az unió közel egy évtizede nyíltan vállalja, hogy létezik az Európai Szociális Modell, amely az unió megkülönböztető sajátja. „Az európai szociális modell értékes és megerősítendő. Ez a modell közös értékekre, és annak belátására épül, hogy a szociálpolitika és a gazdasági teljesítmény nem ellentétesek, hanem egymást erősítik. A magasan fejlett szociális védelmi rendszerek e szociális modell fontos alkotórészei ... A kihívást az jelenti, hogy hogyan lehet a társadalmi védelmet az új helyzethez igazítani alapértékeinek, a szolidaritásnak és kohézióknak a feladása nélkül” (CEC 1997). Már ebből a korai megfogalmazásból is kitűnik a modell körüli feszültség. Ez a lisszaboni csúcson (2000) volt a leginkább érzékelhető, amikor különösen nagy hangsúlyt kapott az, hogy az EU-nak a világ legversenyképesebb gazdaságává kell válnia, igaz, azzal kiegészítve, hogy ezt egy összetartozó társadalomban, teljes foglalkoztatottság mellett kell elérnie. Az akkori dokumentumokból azonban egyértelmű, hogy a gazdasági cél az elsődleges, s hogy a célok eléréséhez a magántőkére, vagy a „PPP”-re (Public-Private Partnership) kell támaszkodni. A civil szervezetek ezt a szemléletet mindig bírálták, és ragaszkodtak az európai

értékrendhez, mint kiindulópont. Farrel Fintan, az Európai Szegénységellenes Hálózat vezetője egy fórumon¹, melyet Európa Szociális Dimenziójáról címmel tartottak, a modell középpontjába a mindenki által gyakorolható emberi jogokat állította, ideértve a gazdasági és szociális jogokat is. Ennek eszközeként tartotta fontosnak a társadalmi védelem magas szintjét, a kulcsfontosságú szolgáltatásokhoz való egyenlő és univerzális hozzáférést, és az erős munkajogokat is. A bővítést megelőző évben, 2003-ban az unió görög elnöksége már az új helyzetre tekintettel épített be új elemeket a modell körülírásába. Az állásfoglalás szerint a 25 tagállam csak a polgárok aktív részvételével lehet „a mi Európánk”, s csak ha az e közös jövőhöz vonzó modellt, a jólét és részvétel igazságosabb elosztását kínálja. A közös jövőképhez hozzátartozik például a konvergens ösvények lehetősége, az az érzés, hogy a jövő közelebb hoz minket, tagországokat egymáshoz. Szükséges azután valamilyen garancia arra, hogy közös sorsunk nem a polgárok nélkül, s nem vak, mechanikus folyamatok hatására alakul, hanem közös értékekre épülő választások eredménye. Ilyen és hasonló megfontolások alapján rögzíti a dokumentum az európai szociális modell „közös elveit, amelyek szerint (i) Európa sikereiből senkit nem lehet kirekeszteni; (ii) A szolidaritás összetartozik a gazdasági sikerességgel; (iii) Nincs sem választási kényszer, sem ellentmondás a gazdasági és társadalmi haladás között; és (iv) A jóléti állam nem luxus, nem a gazdasági növekedés terméke, hanem termelési tényező”².

Az unió tehát – ha időszakonként eltérő hangsúlyokkal is – kiáll a szociális modell, az értékeken alapuló társadalompolitika, a társadalom polgárainak jólétéért vállalt jelentős közfelelősség mellett. Sajnos, a csatlakozási folyamat során igen kevés figyelmet fordított az Európai Unió arra, hogy mennyire érvényesülnek e modell összetevői és alapértékei (például a szolidaritás és kohézió) a csatlakozó országokban, hiszen a szociálpolitikát hagyományosan szubszidiárius kérdésként kezelte. Csak 2000 óta látszik e tekintetben némi elmozdulás, amely már néhány kérdésben – elsősorban a civil társadalom elfogadásában és a szegénység kezelésében – nálunk is változást hozott. Mindemellett az új tagállamok egy része, közöttük Magyarország, az előkészítés éveiben maga sem tisztázta viszonyát a modellhez. Sőt, a kormányok és jelentős hatalmú gazdasági és politikai érdekcsoportok (többé-kevésbé pártállásra való tekintet nélkül) erősen törekedtek és törekzenek a közfelelősség minimalizálására. Úgy gondolom, hogy új európai tagságunk a hazai politikai osztály számára nemcsak azt a felelősséget jelenti, hogy biztosítsa a demokrácia és a piacgazdaság európai normáknak megfelelő működését, hanem azt is, hogy biztosítsa polgárainak „európai szintű” jólétét és szociális biztonságát, a jóléti szakadék feltöltését, a szegénység jelentős csökkenését.

¹ Forum on the Future of Europe: Dublin Castle, 12 November 2002
http://socialpolicy.ucc.ie/European_Social_Model_2.htm

² Greek Presidency of the European Union, Informal Meeting of Ministers of Employment & Social Affairs, January 2003

A jóléti állam „itt” és „ott”

A „jóléti állam válságának” témája a hetvenes évek elején jelent meg, s azóta könyvek tucatjai, tanulmányok százai születtek e témában. Szinte közhellyé vált, hogy a jóléti állam halott. E tézis két – igaznak vélt – alaptézisre támaszkodott. Egyrészt az elemzők azt vélelmezték (adat-elemzés nélkül), hogy a szociális kiadások fenntarthatatlannak bizonyultak és mindenütt csökkenésnek indultak. Másrészt (ugyancsak bizonyítékok nélkül) úgy vélték, hogy a jóléti állam legitimitása megszűnt, az emberek nem igénylik a közfelelősségeket.

A lassan szaporodó összehasonlító adatok és információk tükrében úgy tűnik, *egyik feltételezés sem igaz*. A jóléti kiadások a régi tagállamokban többnyire nagyon jelentősen nőttek az utolsó negyedszázadban. Most 2001-ig állnak rendelkezésre összehasonlítható idősorok a szociális kiadások nagyságáról, GDP-n belüli arányáról, részleteiről (KSH 2004, ill. részletesebben: European Commission 2004³). Ezek szerint 1980 óta, amikortól egyre erősödött a thatcheri gondolat, abszolút értékben mindenütt jelentősen nőttek a szociális célú közkiadások, és Írország kivételével mindenütt emelkedett ezek GDP-n belüli aránya is. A két évtized alatt voltak periódusok (a nyolcvanas évek és az utolsó évek), amikor erős volt a konvergencia, és voltak, amikor gyengébb (Bouget 2003). Azt azonban a táblázat egyértelművé teszi, hogy a későn csatlakozó szegény országokban – pl. Portugáliában, Görögországban – olyan jelentős volt a szociális kiadások növekedési aránya, hogy rövid egy-két évtized alatt felzárkóztak a többséghez, ha nem is a szinteket, de az arányokat tekintve mindenképpen (lásd 1. táblázat).

Számunkra különösen fontos ebből az új számításból, ami Magyarországra vonatkozik. Eddig azt hittük, hogy Magyarország bőségesen benne van az európai mezőben. Az 1. táblázat újraszámolt adatai szerint ez nem így van: Az EU-országok között Írország az egyetlen, amely nálunk kevésbé bőkezű (főként az időssekkel és gyermekekkel szemben). Egyébként (a GDP-n belüli arányt illetően) *több mint 7 százalékponttal alacsonyabb a magyar, mint az EU-arány*, ami igen jelentős távolság. A tényleges színvonalakat tekintve a helyzet sokkal rosszabb. Még a vásárlóerőt figyelembe vevő pénzegységben (PPP-ben) is az EU átlagának alig egyharmada nálunk az egy főre jutó szociális kiadás. Az EU-átlag 6405 egység, Magyarországon az egy főre jutó összeg 2253 egység, ez az EU-szint 35 százaléka. Igaz, az ország szegény, de ez nem elég mélység. Görögország vagy Portugália nálunk nem sokkal gazdagabbak. Ugyancsak vásárlóerő-paritáson számolva Görögország nemzeti terméke például a miénknél 40 százalékkal magasabb, szociális kiadásainak összege pedig közel 80 százalékkal. A Portugáliával való összehasonlítás eredménye nagyjából hasonló. Természetesen ezek a számok csak a felületet érintik. Mögöttes tartalmukat, a társadalmi kimeneteket, a szolgáltatások színvonalát is ismernünk kellene. Valószínűnek látszik, hogy Magyarországon relatíve jobb a nyugdíjasok helyzete, mint mondjuk Görögországban, de Portugália újítóját megoldásokat talált a legszegényebbek helyzetének ja-

3 Az adatokat az ún. ESPROSS rendszerben számíttatta újra az EUROSTAT.

TANULMÁNYOK

vítására, mint Magyarország. Az azonban biztosra vehető, hogy ha Magyarország az állami, különösen a jóléti kiadások további csökkentésére törekszik, akkor nem közeledni, hanem távolodni fogunk az unió régebbi tagállamaitól.

A szegénység-kirekesztés egyik ellentettje a társadalmi összetartozás, a másik a társadalom megfelelő minősége. A társadalmi integráltság és kirekesztés problémái mára elég jól ismertek. A társadalmi minőség fogalmáról nálunk kevesebb szó esik. „Eredeti megfogalmazásunk szerint a társadalom minősége úgy határozható meg, hogy milyen mértékben képesek részt venni a polgárok közösségeik társadalmi és gazdasági életében, olyan feltételek mellett, amelyek jólétüket és egyéni lehetőségeiket javítják” (Beck et al, 268). Az életminőség talán legfontosabb összefoglaló mutatói a halandósági arányok vagy várható élettartamok. Ezek Magyarországon az utóbbi évek javuló tendenciája ellenére, még mindig alacsonyabbak, mint a három balti ország kivételével bárhol az új Európa területén. 2002-ben az EU-15-ök országaiban a férfiak születéskor várható átlagos élettartam 75,8 év volt, Magyarországon 65,8, a nőknél a megfelelő adatok 81,6 és 76,7 év. (A 65 éven felülieknél már nincs különbség: a fiatal korosztályok a sokkal törékenyebbek.) Az okokkal senki nincs teljesen tisztában, de az bizonyos, hogy nemcsak önsorsrontó egyéni szokásokról van szó, hanem egyénileg nem kezelhető ügyekről is, a lakáshelyzettől az egészségügyi ellátás minőségéig. Azaz bárhonnán is nézzük a dolgot, közfelelősség terén messze vagyunk a kívánatos állapottól is, az eddigi Európától is.

Ugyancsak elterjedt közhely a hetvenes évek óta, hogy gyengült vagy épp megszűnt a jóléti rendszerek legitimitása, hogy a közvélemény szembefordult az állami osztogatással. Ezt jó lelkiismerettel a nyolcvanas évek közepéig lehetett állítani, mert nem voltak az állítást cáfoló bizonyítékok. Akkor azonban megkezdődtek a nemzetközi összehasonlító közvélemény-, illetve attitűdkutatások. Ezek „egyértelműen azt bizonyítják, hogy valamennyi nyugat-európai országban igen magas a jóléti ellátások legtöbb formájának támogatottsága”, és ez az idővel alig változik (Jaeger and Kvist, 2004, továbbá pl. Svallfors 2004). E nemzetközi kutatásokban Magyarország is részt vesz, de az adatok egyelőre nehezen hozzáférhetőek. A TÁRKI 2004. évi jelentése viszont ismét igazolja, hogy nálunk is rendkívül erős és a jelek szerint növekvő a lakosság igénye arra, hogy az állam szerepet vállaljon a túl nagyra ítélt jövedelmi különbségek csökkentésében és a közösségi ellátások fenntartásában. „A lakosság 82 százaléka véli úgy, hogy fontosabb, hogy az állam többet költson egészségügyre, oktatásra és szociális ellátásra, mint az, hogy csökkenjenek az adók” (TÁRKI 2004, 115.). Hasonlóan magasak az állami szerepvállalást sürgetők a munkahelyteremtés ügyében. Nem sokkal marad el ezektől a közösségi támogatást igénylők aránya a felsőfokú továbbtanulás vagy a lakás esetében. Mi a kilencvenes évek első felében végeztünk ilyen jellegű vizsgálatokat (pl. Ferge et al. 1995). Bár az adatok (az eltérő kérdésfeltevés miatt) nem teljesen összehasonlíthatók, az újraelosztás pártján lévők aránya inkább nőni, mint csökkenni látszik. Nehéz azt állítani, hogy ebben nincs szerepe az állam visszavonulásával és a piacósított közszolgáltatásokkal való rossz tapasztalatoknak.

Minden bíráló, valamint a már eddigi és további reformok ellenére a szociális védelem alapvető rendszerei rendkívül szilárdnak bizonyultak eddig is. A nyugati elemzők azt valószínűsítik, hogy ez a belátható jövőben nem fog lényegesen változni. Az adatok ismeretében meglepő, és egyben elfogadhatatlan, hogy a magukat liberálisnak nevező közgazdászok és politikusok rendre tovább ismételtetik a rég megcáfolt közhelyeket a jóléti állam „haláláról” és hitelvesztéséről. Ennek alapján és a fenntartható fejlődés szükségességére hivatkozva tűznék napirendre a társadalmi védelmi kiadások csökkentését.

Sokan hosszú ideig attól féltek, hogy az éles nemzetközi gazdasági verseny szociálpolitikai „csökkentési versenyt” (race to the bottom) indít el, egymás alullicitálását gerjeszti, mind az adók, mind az ellátások esetében. A nemzeti versenyfeltételeket javító „szociális dömping” tipikus esete a szlovák adóreform, ennek sejtethető „rosszléti” következményeivel. Az adatok azt mutatják, hogy általában inkább a csökkentési verseny ellenkezője vált valóra. Az európai szociális modell vonzereje valószínűleg azon is múlik, hogy a szociális kiadások és a gazdaság versenyképessége nem, illetve másként függnek össze, mint ezt számos közgazdász feltételezi. Megfelelő intézmények és feltételek mellett nem kioltják, hanem feltételezik egymást. A humán erőforrásokba való közös beruházás – ha nem is okvetlenül rövid távon – a gazdasági versenyképességet is növeli, amint ezt a már idézett vagy annál későbbi uniós dokumentumok megerősítik. A Szociálpolitikai Menetrend (2000) például így fogalmaz: „Az európai szociálpolitikának központi szerepe volt az EU-gazdaság erejének biztosításában az egyedülálló európai szociális modell kifejlesztése révén”.

Egy további közelítés azt vizsgálja, hogy valóban feleslegessé teszik-e a társadalmi változások a korábbi jóléti funkciókat. Erre a kérdésre nehéz valamilyen objektív választ adni. Az eddigi kutatások és társadalmi tapasztalatok azt mutatják, hogy vannak leépíthető területek. A hagyományos közszolgáltatások egy részét – például a villany- vagy gázszolgáltatást – viszonylag jó hatásfokkal tudja működtetni a magánszféra, azaz a piacosítás és magánosítás következményei gazdaságilag megfelelőek (még akkor is, ha a hasznok nagyon egyenlőtlenül oszlanak el), társadalmilag pedig – valószínűleg – a korábbinál kisebb közpolitikai költségekkel (például a korábbinál nagyobb lakhatási támogatással vagy depresszív árakkal) kezelhetők. Kevésbé meggyőző a vízszolgáltatás, a városi tömegközlekedés, a vasút, a nyugdíj vagy az egészségügy piacosításának mérlege. A vízszolgáltatás piacosítása esetében például az egyik legalapvetőbb emberi szükséglet kielégítése szenvedhet kárt; a tömegközlekedés piacosítása környezetkárosító lehet az autó-túlhasználat miatt, vagy fokozhatja kis települések elszigeteltségét. A viták zajlanak, bár Magyarországon túl halkak. Minden ilyen esetben azonban az érvek és ellenérvek mögött ideológiák is meghúzódnak, és a piachívők esetében kimondott vagy kimondatlan gazdasági érdekek is ott rejlenek. A viták így gyakran süketek párbeszédévé, hitvitákká válnak. Ezek részletezése helyett inkább néhány olyan társadalmi folyamatot sorolok föl, amelyek sürgetően igényelnének új, vagy az eddigitől eltérő közösségi beavatkozást. Szándékosan használom az állam helyett a közösségi beavatkozás vagy a köz-

politika kifejezést. Az ugyanis lehet, hogy az ágensnek nem a központi államnak kell lennie, hanem a globális „nagyközösségnek” vagy a helyi kisközösségnek. Közpolitikai szabályozásra és közfinanszírozásra azonban az említendő esetekben valószínűleg szükség lesz.

A *globalizáció* visszas társadalmi következményei inkább egy új típusú nemzetközi együttműködés, esetleg valamilyen „világkormány” fellépését tennék szükségessé, semmint a nemzetállamok beavatkozását (Soros 1998, Stiglitz 2003). „A kölcsönös függéssel szükségessé válik a közösségi fellépés, a világ embereinek össze kell fogniuk a közös problémák megoldása érdekében, legyen szó az egészségünket, a környezetet, a gazdasági vagy politikai stabilitást fenyegető globális veszélyekről” (Stiglitz 2003, 266.). Legyen a forma multilaterális együttműködés vagy világalam, pénz kell hozzá, és ez aligha származhat máshonnan, mint az egyes államok polgárainak adóiból.

Az *Európai Unió* egyelőre kevésbé érinti közvetlenül a tagországok szociálpolitikáját, bár nem lehet kizárni a szubszidiaritás elvének gyengülését, a szociálpolitikák erőteljesebb harmonizálását, esetleg normatív szabályok kialakítását. A közös térnek és közös elveknek-szabályoknak azonban vannak nemzetállami felkészülést és alkalmasint pénzt (is) igénylő mellékkövetkezményei. Ilyen például a munkaerő szabad mozgása és általában a nagyobb migráció lehetősége, melyeket illetően az újonnan érkezők befogadására fel kell készülni. De van közvetettebb hatás is. A „lágý” szabályozásnak léteznek olyan eszközei, mint az Ajánlások, a Zöld és Fehér Könyvek, újabban a „koordináció nyitott módszere”. Az így kínált minták követése nem kényszer. Az üzenetek „folyamatosan módosítják a szociális problémák észlelésének mikéntjét, az ezekkel kapcsolatos beállítódásokat és kezelésük módját”. Ezt a folyamatot nevezték el Guillén és Álvarez „kognitív európaizálódásnak” (2004). Még visszatérnek néhány olyan ügyre – például a szegénység elleni küzdelemre –, amelyek ilyen folyamatok nyomán jelennek meg új kormányzati feladatként.

Számtalan további szociálpolitikai vonzatú kihívás, közös forrásokat is igénylő közügy létezik, amelyekre csak utalhatok. Erősödő követelmény az esélyek egyenlőtlenségének csökkentése, mind a nemek között, mind a különböző kisebbségi csoportok esetében. Az élethez, a tisztes szociális minimumhoz, sőt, az elfogadható lakáshoz való jogok is erősödőben vannak. A szociálpolitikát hozzá kell igazítani az öregedési folyamathoz, a családszerkezet átalakulásához, például a gyermeket egyedül vállaló nők emelkedő számához. Általában rugalmasabbá, egyéni helyzetek kezelésére alkalmasabbá kell tenni a rendszereket, amihez sokkal több jól felkészült szociális munkás kell. Az egész életen át tartó tanulás, képzéshez-átképzéshez éppúgy kellenek közös források, mint a változó természetű munkanélküliség kezeléséhez. A sor tetszés szerint folytatható. A lényeg az, hogy az egyre bonyolultabb, sok bizonytalansággal terhes társadalmakban, ahol a kölcsönös függőségek hálója egyre hosszabb láncokból áll össze, a közös felelősségeknek (és ezzel az állam szerepének) inkább nőniük kell, mint csökkenniük. A legnagyobb kihívás talán az, hogy miként felelhetnek meg ezek az államok a demokratikus követelményeknek.

A jóléti állam, ha tetszik, a közös forrásokból (is) táplálkozó rendszerek jövője többesélyes. Magyarországnak is módja van választani a közfelelősségeket vállaló, de az egyéni szabadságot és a demokratikus szabályokat tiszteletben tartó európai szociális modell vagy az önfelelősséget hangsúlyozó, az államot inkább minimalizáló, az egyént magára hagyó amerikai modell között, sőt, élesztgetheti a demokrácia-deficités paternalista modellt is. Magam azt remélem, hogy a kognitív alapú Európa-hoz igazodás igénye erősebb lesz, mint az önös vagy autokratikus törekvések.

A csatlakozási folyamat hatása 2004 májusáig⁴

Az 1989-et követő, nagy átalakuláskor az Európai Unió még nem volt felkészülve az unió bővítésének gondolatára. Tulajdonképpen a közép- és kelet-európai országokban már régebben jelenlévő nagy nemzetközi pénzügyi szervezetekre hagyta jó ideig az átalakulás „levezénylését”. Az új lehetőségeket habzsoló hazai elitek⁵ a legtöbb országban jól fogadták ezt a fordulatot. Így azután a Világbank és kevésbé látható módon a Nemzetközi Valutaalap rendkívül nagy szerepet játszottak a kilencvenes évek első felében, nemcsak a térség gazdaságának, hanem szociálpolitikájának formálásában is. A szociálpolitikai átalakítás vezérlő elvei a neoliberalis programnak feleltek meg, amilyenek a minden területet átható privatizálás és piacosítás, a közfelelősséggel szemben az egyéni felelősség erősítése, és az univerzális vagy széles körre kiterjedő ellátások visszaszorítása, a társadalombiztosítás magánbiztosítással kiváltása, a szegénység célzott segélyekkel kezelése.

Az Európai Unió az Európai Tanács 1993. évi koppenhágai ülésén hozta azt a döntést, hogy Kelet- és Közép Európa országainak joguk van csatlakozni az unióhoz megfelelő kritériumok teljesítése esetén. Három alapvető kritériumot határoztak meg: az erős politikai demokrácia intézményeinek felépítését, működőképes piacgazdaság kialakítását és a közösségi joganyag (az *Acquis*) átvételét. A közösségi joganyag azonban alig tartalmazott szociális tartalmú szabályozást, hiszen az unió nagyjából az ezredfordulóig a szociálpolitikát többnyire szubszidiárius, azaz az egyes országok hatáskörébe tartozó ügyként kezelte. Ezért az Európai Szociális Modell sajnálatosan kis szerepet játszott az egész csatlakozási folyamatban. Az Európai Bizottság 1999. évi, 10 csatlakozó országra vonatkozó országjelentéseinek részletes elemzése azt mutatta, hogy csak a munkanélküliség volt olyan társadalmi probléma, amelyet minden csatlakozni kívánó ország esetében megemlítettek. Ezenkívül néhány országban említették a cigányság szegénységét és a kirekesztést. Ugyanakkor sok utalás helyeslőleg említette, vagy épp kívánatosnak tartotta a közjavak, a nyugdíj, az egészségügy privatizálását, azaz nem kérdőjelezte meg az „amerikai modell” térnyerését (2. táblázat). A két modell minden jel

⁴ Az alábbiakban felhasználom Juhász Gáborral írott közös tanulmányunkat, Ferge és Juhász 2004.

⁵ L. erről Szalai Erzsébet munkáit, pl. 2004.

szerint az EU-n belül is verseng egymással, s különböző helyzetekben egyik vagy másik kerekedhet felül.

Mégis, a csatlakozás előkészítése során számos olyan folyamat ment végbe, amelyek közvetve vagy közvetlenül a szociálpolitika esélyeit is javítják. Az Európai Tanács a kezdetektől kezdve ajánlásokkal és alapokkal segítette a demokratikus intézményrendszerek kiépítését. Ennek új oldala volt az a hangsúly, amelyet az EU minden szerve a társadalmi párbeszéd fejlesztésére helyezett. Ezek egyfelől a munkavállalók, a munkáltatók és az állam közötti intézményes együttműködés és párbeszéd fórumainak megerősítését igényelték, az intézmények és eljárási szabályok demokratikus kereteknek megfelelő kidolgozásával. Sajnos, a magyarországi munkáltatói szervezetek és szakszervezetek viszonylagos gyengesége miatt a társadalmi párbeszédnek ez a formája eddig – minden EU-erőfeszítés ellenére – kevésbé erősödött meg.

Az első évektől kezdve erősítette a „kognitív európaizálódás” hatását az Európai Szociális Charta elfogadása, illetve az olyan programok, amelyek diákok és tanárok cseréjét támogatták (Tempus, Erasmus). Különösen látványos, teljesen újszerű az EU hatása a *civil szektor, a civilekkel való párbeszéd fejlődésére*. A magyar társadalomban már a rendszerváltás előtt megjelent az igény a civil szerveződésre, s ez a rendszerváltás után óriási méreteket öltött. Ugyanakkor nem volt előképe annak, hogy mi lehet e szervezetek politikai szerepe. Az Amszterdami Szerződés egyik kiegészítő klauzúla jogilag kötelezi az Európai Bizottságot, hogy „jogsabályi javaslatok esetében, vagy amikor ez egyébként fontos, széles körű konzultációkat folytasson, konzultatív dokumentumokat adjon ki”. A PHARE-programok a kilencvenes évek első felétől kezdve anyagi és szakértői segítséget nyújtottak a civil szervezetek építéséhez és demokratikus működésmódjuk kialakításához. Nem állítom, hogy az egyes kormányok mindig pozitívan és részrehajlásmentesen ítélték meg a civil szektorral való partnerséget, mára azonban lassan elfogadottá válik a civilitás szerepe. Sőt, az Európában (tudomásunk szerint egyedülálló) 2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról felépíti a demokratikus kereteket ahhoz, hogy a civil szektor jogi és anyagi biztonsága erősödjön. Úgy tűnik, hogy a kormányzat is fokozatosan beépíti saját gyakorlatába a széles körű információ és konzultáció eszméjét. Az még újabb civil erőfeszítéseket fog igényelni, hogy a politika komolyan is vegye a konzultációkat, ami azért sem könnyű, mert természetesen a civil társadalom is megosztott, sokféle véleményt közvetít. A „civilitást” a politikának is, a civilségnek is még tanulnia kell.

A „lágymű” szabályozási eszközök, főként a nyílt koordináció módszere révén sikerült a magyar politikába beemelni a szegénység és kirekesztés ügyét. 2003. december 18-án írták alá Brüsszelben a 2004-ben csatlakozó országok Közös Memorandumát a társadalmi befogadásról.⁶ A mai helyzet fő problémáit a kormányzati anyag így foglalja össze: „A legfőbb kihívások, amelyekkel Magyarország szembesül: (i) a nők és férfiak egy-

⁶ Hosszabb ideje érvelünk a mellett, hogy a „társadalmi befogadás” kifejezés rossz. A befogadás a kisebbségek, menekültek, újonnan érkezők „befogadására” lefoglalt kifejezés, és távolról sem fedti le a sokkal szélesebb európai célt, az „összetartozó” társadalom igényét.

aránt magas inaktivitási és alacsony foglalkoztatási rátáinak javítása; (ii) a munkaerő versenyképességének erősítése; (iii) hozzáférés mindenki számára az oktatáshoz, képzéshez és a munkaerőpiachoz; (iv) az öregedő és csökkenő népesség okozta demográfiai deficit, valamint a munkaerő rossz egészségi állapota okozta problémák kezelése; (v) az egészségügyi és szociális ellátásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosítása a leghátrányosabb helyzetű csoportok számára; valamint (vi) a civil társadalom szerepének megerősítése a szegénység és a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelemben.”

Azt hiszem, e prioritások mind roppant fontosak. A fájó hiány (amit a pénzhiány magyarázhat, de nem tesz elfogadhatóvá) az, hogy nem szerepel az elfogadhatatlanul alacsony szociális ellátások egy részének lehető leggyorsabb emelése. Remélhető, hogy azóta is szaporodó információk, például az 2003. év végén megjelentetett Gyorsjelentés a szegénységről (Szociális Szakmai Szövetség) a politikával is érzékeltetik a gyors cselekvés szükségességét e téren.

A közös jelentés – és remélhetőleg új információk – jelentik az alapját a 2004 júliusáig elkészítendő cselekvési tervnek, amely a szegénység és kirekesztés csökkentésére, illetve a társadalmi összetartozás erősítésére törekszik. Hivatalos nevén ez a *társadalmi befogadásról szóló nemzeti cselekvési terv*, amely Magyarország történelmében először tesz kísérletet arra, hogy politikai problémává tegye és kormány szinten kezelje a szegénység és kirekesztés ügyét. A kérdés természetesen az, hogy mennyire lesz erős a kormányzati szándék arra vonatkozóan, hogy a terv megvalósuljon. Ez a gazdaság alakulásán is múlik, meg azon is, hogy mit engednek meg a gazdasági és politikai érdekek. Ha az individualizáló, közfelelősséget csökkentő neoliberális irány, vagy a szegénységgel szemben közömbös vagy ellenséges konzervatív irány válik dominánssá, akkor a célok zöme papíron maradhat. Ennek egyik, talán egyetlen ellenszere a civil társadalom, a civil kontroll, a civil hang. Ez csak akkor tud jól működni, ha van elérhető információ a tervek megvalósulásának menetéről. Az Európai Unióban minden tervet, minden intézkedést folyamatosan kell monitorozni, és utólag értékelést is kell készíteni. Ha ezek az uniós követelmények megvalósulnak, akkor van esély arra, hogy a társadalom szembesítse a terveket és tényeket, és ha nagy a szakadék, ezt számon is kérje. Végeredményben nem kevesebbet remélünk, mint azt, hogy az Európai Unióhoz tartozásunk esélyt ad arra, hogy az eddiginél átfogóbban, szervezettebben kezelje a politika a társadalmi integráció ügyét. Hogy ez az esély megvalósul-e, ez nemzetközi trendeken, gazdasági mozgástéren, a magyar kormányzat elszántságán, és nem kis mértékben a civil társadalom erején, szolidaritási készségén fog múlni.

TANULMÁNYOK

1. táblázat Szociális védelmi kiadások 1980–2001, EU-15 és néhány új tagország (A 2001. évi arány szerint rendezve)

Ország	1980	1993*	1998	2001
Svédország	29,0	38,2	32,2	31,3
Franciaország	21,1	30,7	30,5	30,0
Németország	20,3	28,4	29,3	29,8
Dánia	29,1	31,9	30,2	29,5
Ausztria	23,3	29,1	28,3	28,4
Hollandia	27,3	32,3	28,4	27,6
Belgium	24,2	29,3	27,6	27,5
Ország	1980	1993*	1998	2001
Egyesült Királyság	18,2	29,0	26,9	27,2
Görögország	11,5	22,0	24,2	27,2
Finnország	18,5	34,5	27,2	25,9
Olaszország	18,4	26,4	25,0c	25,6
Portugália	11,6	21,0	22,1	23,9
Luxemburg	23,3	23,3	21,7	21,2
Spanyolország	15,8	24,0	20,6	20,0
Írország	16,9	20,2	15,4	14,6
EU-15		28,7	27,5	27,5
<i>Magyarország</i>	<i>n. a.</i>	<i>n. a.</i>	(20,7)	19,8
Szlovákia	n. a.	n. a.	20,2	19,1
Szlovénia	n. a.	n. a.	25,3	25,6

Forrás: 1993–2001: KSH 2004.

1980: OECD 1998. Az OECD adatbázisban 1993-ról is van adat, de nem teljesen azonos az EUROSTAT 2004-ben újraszámolt ún. ESPROSS adataival. Nagyságrendi eltérés azonban nincs, így az 1980-ra vonatkozó, a későbbiekétől eltérő módon számított adatok összehasonlíthatók az 1993-ban induló EUROSTAT adatokkal.

2. táblázat Az Európai Bizottság 1999. évre vonatkozó Országjelentéseiből készített témaelemzés összefoglaló adatai: egy adott téma a jelentésben előfordult-e?

	Bul- gária	Cseho- gória	Észto. ország	Mo. ország	Letto. ország	Lit- vánia	Len- gyelo. ország	Romá- nia	Szlo- vákia	Szlo- vénia
A szövegben említett társadalmi problémák										
Szociálpolitika vagy szociális védelem mint önálló kérdés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Szegénység, romák	E	0	0	E	0	0	0	E	E	0
Szegénység, általában	E	0	0	0	0	0	0	E	0	0
Kirekesztés, romák	E	E	0	E	0	0	0	0	0	0
Kirekesztés, általában	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A társadalom minősége	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Várható élettartam, halálzási arányok	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jövedelmi egyenlőtlenségek	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Civil részvétel, NGO szektor	0	0	E	0	0	0	0	0	E	0

Ferge: Új tagságunk az Európai Unióban – reményeink, kéréseink

	Bul- gária	Cseho- gátia	Észto. ország	Mo. ország	Letto. ország	Lit- vánia	Len- gyelo. ország	Romá- nia	Szlo- vákia	Szlo- vénia
A szövegben említett társadalmi problémák										
Munkanélküliség mint probléma	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Teljes foglalkoztatás mint cél	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A neoliberais program elemeinek helyeslő említése vagy lassú bevezetésük miatti bírálat										
Nyugdíj magánosítása	U	0	U	E	E	U	E	E	E	E
Egészségügy magánosítása	U	U	U	U	0	0	E	E	E	0
Más közszolgáltatások és javak magánosítása (energia, lakás, közlekedés)	E	E	0	E	E	E	E	E	E	E
Ártámogatások leépítésének helyes- lése vagy sürgetése (kompenzáció nélkül)	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Költségvetés csökken- tésének helyeslése vagy sürgetése	E	0	E	E	E	E	E	E	E	E

0 = Nincs említés
E = Említve
U = Utalás
Forrás: Ferge, 2002.

Hivatkozások

- Beck, W., L. van der Maesen, A. Walker (eds.) (1997): *The Social Quality of Europe*. The Hague-London-Boston: Kluwer Law International.
- Bouget, Denis (2003): Convergence in the Social Welfare Systems in Europe: From Goal to Reality. *Social Policy and Administration*, Volume 37, No. 6, December 2003, pp. 674–693
- CEC, Commission from the European Communities (1997): Modernising and improving social protection in the European Union. Communication from the Commission.
- European Commission – Eurostat (2004): *European Social Statistics. Social Protection. Expenditures and Receipts. 1992–2001*
- Ferge Zs. et al. *Societies in transition* (1995): *International report on the Social Consequences of the Transition*. A survey carried out as part of the SOCO project initiated and coordinated by the Institute for Human Studies, Vienna. Cross-national report on five countries, prepared by Zsuzsa Ferge, Endre Sik, Péter Róbert, Fruzsina Albert. Vienna: Institute for Human Studies.
- Ferge, Zs. (2002): European integration and the reform of social security in the accession countries, *European Journal Of Social Quality*, Volume 3, Issue 1/2, pp. 9–25
- Ferge, Zsuzsa, Juhász, Gábor (2004): Accession and Social Policy. *Journal of European Social Policy* (megjelenés előtt)
- Guillén, Ana, and Santiago Álvarez (2004): The EU's Impact on the Spanish Welfare

TANULMÁNYOK

- State: The Role of Cognitive Europeanization. *Journal of European Social Policy*, in press
- Jaeger, Mads Meier and Jon Kvist (2003): Pressures on State Welfare in Post-industrial Societies: Is More or Less Better? *Social Policy and Administration*, Volume 37, No. 6, December 2003, pp. 555–572
- Központi Statisztikai Hivatal (2004): *Szociális védelmi kiadások és bevételek Magyarországon és az Európai Unióban, 1999–2001*. Budapest 2004
- OECD (1998, ill. későbbi évek) Social Expenditure. Web: (SOCX database, www.oecd.org/els/social/expenditure)
- Soros, George (1998): *The Crisis of Global capitalism. (Open society Endangered)* London: Little, Brown and Company (CEU) (xerox utolsó fej.)
- Stiglitz, Joseph E. (2003): *A globalizáció és visszasságai*. Budapest: Napvilág Kiadó.
- Svallfors, Stefan (2004): Class, Attitudes and the Welfare State: Sweden in Comparative Perspective. In: *Social Policy and Administration*, Volume 38, Number 2, April 2004, pp. 119–138. ISSP96 adatok.
- Szalai Erzsébet (2003): *Újkapitalizmus és Magyarország. Esszék, tanulmányok*. Budapest: MTA PTI
- Szociális Szakmai Szövetség (2003): *Gyorsjelentés a szegénységéről*. Budapest