

ARTHUR GOULD

A jóléti állam eróziója¹

A svéd szociálpolitika és az EU

Komoly érdeklődés kíséri a tagállamok jóléti rendszerei és az EU közötti kölcsönhatások alakulását. A témával foglalkozó szakirodalom többsége az EU szociálpolitikájából indul ki, vizsgálva annak hatókörét és feltéve a kérdést, hogy az uniós szociálpolitika a tagállamok adott területen érvényesülő autonómiáját megkérdőjelezve, a gazdasági és mezőgazdasági együttműködéshez hasonlóan a jelenleginél sokkal jelentősebb szociális dimenzióvá fejlődik-e. A tanulmány azt vizsgálja, hogy egy nemrég csatlakozott ország – Svédország – jóléti rendszere milyen mértékben változott, és hogy miként próbálták a svédek befolyásolni az uniós szociálpolitikát. Az elemzés a svéd csatlakozás utáni EU-val kapcsolatos irodalmon, illetve az Európai Parlament svéd képviselőivel és stockholmi politikusokkal 1998 elején folytatott interjúkon alapul.²

A tanulmány az EU-hoz való csatlakozással kapcsolatos döntés hátterének ismertetésével kezdődik, majd az uniós tagság svéd jóléti államra gyakorolt hatását elemzi, végül azt vizsgálja, hogy a svéd tagság miként befolyásolta az uniós szociálpolitikát. A konklúzió szerint az EU hozzájárult a svéd jóléti állam eróziójához. E folyamat, ha lassan is, valószínűleg tovább folytatódik, jórészt az uniós együttműködés alapvetően gazdasági jellege miatt, ami háttérbe szorítja és maga alá rendeli a szociális szempontokat.

Svédország és az EU

Az 1990-es években Svédország olyan gazdasági és szociális problémákkal volt elfoglalva, amelyekkel a legtöbb európai ország az 1980-as években szembesült (Gould 1993a, 1996a). Az 1990-es gazdasági válság Ingvar Carlsson szociáldemokrata kormányának lemondásához, majd újbóli ki-

1 Arthur Gould: The erosion of the welfare state: Swedish social policy and the EU. *Journal of European Social Policy* 1999/2.

2 Bár az interjúalanyok semmilyen statisztikai értelemben nem reprezentálják a szélesebb politikai közösséget, elmondható, hogy mivel számos különböző magán és állami szervezetből valók, képet adnak az eltérő politikai nézetekről.

a) Strasbourgban meginterjúvolt európa parlamenti képviselők: két szociáldemokrata képviselő, egy-egy pedig a Konzervatív Pártból, a Centrum Pártból, a Környezetvédő Pártból és a Baloldali Pártból.

b) Stockholmban meginterjúvolt politikai szereplők az alábbi szervezetekből: Települési Önkormányzatok Alkalmazottainak Országos Szövetsége, Szakszervezeti Gazdasági Kutató Intézet, Stockholmi Egyetem, egy országos napilap uniós tudósítója, EU-ügyek parlamenti bizottsága, Svéd Munkáltatók Szövetsége, Egészségügyi és Szociális Minisztérium, Foglalkoztatásügyi Minisztérium, Európai Uniós Programiroda, Országos Egészségügyi és Szociális Hivatal, Alkohol- és Kábítószerügyi Központi Információs Tanács, Országos Közegészségügyi Intézet.

nevezéséhez vezetett. Az ország problémáinak kezelésére összeállított intézkedési csomag részeként kijelentették, hogy törekedni kell az uniós tagságra. Az 1991-es választásokon egy új, jobbközép koalíciós kormány került hatalomra három évre, melynek működése alatt a tagsággal kapcsolatos tárgyalásokat folytattak, erős ellenzéki támogatással. A csatlakozási feltételekben történt megállapodás után 1994 novemberében (ekkorra már újraválasztották a szociáldemokratákat)³ népszavazást tartottak, amelyen a svédek csekély többséggel a belépés mellett döntöttek. Hangsúlyozni kell, hogy nemcsak a szociáldemokrata párt tagságának többsége, de a nők és a fizikai munkások nagyobb része is a belépés ellen szavazott (Riksdag och Departement 1994).

Sok svédben az keltett bizonytalanságot, hogy a svéd társadalom értékes vonásai a csatlakozás után eltűnhetnek vagy meggyengülhetnek. Másokat a semlegesség esetleges jövőbeli elvesztése nyugtalanított. Ismét mások a legtöbb állami dokumentumot lényegében minden állampolgár számára hozzáférhetővé tevő, tradicionálisan nyitott svédországi kormányzás sorsa miatt aggódtak. Sokan attól tartottak, hogy a tömeges munkanélküliség csökkentését más tagországok nem fogják politikai prioritásnak tartani. Ehhez kapcsolódott az a félelem, hogy a jóléti politikák konvergenciája hátrányosan érintheti a „nép otthonát”. A nők – akik közül sokan profitáltak a hatalmas közületi szektorból – különösen féltek az alacsonyabb juttatásoktól, a rosszabb szolgáltatásoktól és a csökkenő foglalkoztatási lehetőségektől. Ezzel szemben az üzleti körök és a Konzervatív Párt határozottan az uniós csatlakozás mellett voltak, éppen azért, mert úgy gondolták, hogy ez az állam szociális és gazdasági szerepének gyengüléséhez vezet. Sok szavazó tartott az ország szigorú alkohol- és drogpolitikájának lehetséges liberalizálásától is. A népszavazás idején tehát sok svéd félt a csatlakozástól, és számuk azóta csak növekedett. A közvéleménykutatások szerint az összes tagállam közül a svédek a legellenségesebbek az unióval szemben (Dagens Nyheter 1997a).

Az EU hatása a svéd jóléti államra

Más országokkal ellentétben Svédországban az 1980-as években is végig folytatódott a jóléti állam terjeszkedése. Kevés olyan terület van, amit ne csodáltak volna akár a magas színvonal és átfogó jellege, akár a minősége és innovativitása miatt. A helyzet azonban változni kezdett, mikor 1989-től jelentkeztek a gazdasági problémák. 1993-ra a közületi szektor kölcsönigénye meghaladta a GDP 12 százalékát, és a következő évben az államadósság a GDP 84 százalékára emelkedett (Ministry of Finance 1997). Bár Svédországnak önmagában véve is jó oka volt az előző mutatók csökkentésére, nyíltan erre ösztönözte az országot, hogy meg kellett felelnie az Európai Monetáris Unió (EMU) konvergenciakritériumainak (3, illetve 60 százalék) (Riksdag och Departement 1995a). Az utóbbi évek-

³ A hároméves parlamenti ciklusról 1994-ben tértek át a négyévesre. A rövidebb időszakot az annyira szükségesnek tartott rendszerreform alkotmányos akadályának tartották. A szociáldemokraták 1994 és 1998 között voltak kormányon.

ben Svédországban csökkentek a szociális és közkiadások. Csökkentek a juttatások, és szigorodtak a jogosultsági feltételek. A kórházaknak csökkenteniük kellett a dolgozók létszámát, és néhány idősekkel kapcsolatos szolgáltatást privatizáltak. Jelentősen emelték a vizitdíjat és a receptfelírási díjat. A munkanélküliség az 1990-es kevesebb mint 2 százalékról az évtized közepére több mint 8 százalékra emelkedett, és további 5 százalék vett részt munkaerő-piaci programokban. Szélesedtek az egyenlőtlen-ségek és nőtt a szegénység. Egyszerre nőttek az önkormányzatok segélyezési kiadásai és csökkentek az adóbevételeik. A közületi szektoron belül erősödtek a költségvetési fegyelem és a hatékonyság szempontjai.

Svédországban széles körű vita bontakozott ki arról, hogy a fenti folyamatok milyen mértékben tulajdoníthatók az uniós tagság hatásainak. Az uniós tagság mellett elkötelezett szociáldemokraták szerint a közkiadások és szociális kiadások csökkenése talán túl gyorsan történt az EMU konvergenciakritériumai miatt, de a hazai és külföldi nyomások következtében mindenképpen végbement volna ez a folyamat. Véleményük szerint Svédország többé nem folyamodhat a deficitfinanszírozáshoz vagy a valutaleértékeléshez a közületi szektor fenntartására; szükségszerűen a költségvetési megszorítások időszakának kell következnie. Az EU hibáztatásától való tartózkodás talán abból ered, hogy ez ellentmondana a népszavazás előtt és után tett állításoknak. Az uniós és az esetleges monetáris unión belüli tagság mellett ugyanis elsősorban azzal érveltek, hogy az helyreállítja a gazdasági növekedést Svédországban, melynek eredményeként csökkenni fog a munkanélküliség, és kedvezőbb feltételek jönnek létre a jóléti juttatások és szolgáltatások finanszírozására. Mint egy korábbi szociáldemokrata miniszter és jelenlegi EU-főbiztos mondta: „Az EMU lényege a stabilitás. Stabil árak és józan közfinanszírozás annak érdekében, hogy a költségvetési politika az államadósság kamatszolgáltatásai helyett olyan fontos kérdésekre összpontosíthasson, mint a munkahelyek.” (Gradin 1997) Mások, mint az LO (Svéd Szakszervezeti Szövetség) néhány vezetője, azt a nézetüket hangoztatták, hogy csak az EU-ba való belépéssel tartható fenn a szociáldemokrata jóléti állam. Szerintük Európa volt a szociáldemokrácia, a munkásmozgalom és a jóléti állam szülőhelye, és a „vörös Európát” vissza kell szerezni a jobboldaltól (Edin 1995, Randquist 1995).

A centrum és a jobboldal uniópárti képviselői és az üzleti érdekek szószólói sokkal nagyobb valószínűséggel jelezték a konvergenciakritériumoknak való megfelelés következményeit. Szerintük ez a szükséges mértékű fegyelemhez vezet a svéd közfinanszírozásban. Arra biztatták a kormányt, hogy menjen tovább a megkezdett úton, s még jobban csökkentse az adókat és a munkáltatók társadalombiztosítási járulékait, mert ez a munkahelyteremtés és az igazi jólét megteremtésének az eszköze. Az EMU-t az Iparszövetség (Industriförbundet) azzal támogatta, hogy a svéd gazdaság még mindig viszonylag alulfejlett részében, a kis- és közepes vállalatokban növelni fogja a munkahelyek számát, ami lehetővé teszi a tömeges munkanélküliség felszámolását (Tidningen Näringsliv 1997).

Voltak olyanok is, akik nem nagyon láttak a csatlakozáson kívül más alternatívát, de erősen kötődtek az országuk múltbeli tradícióihoz, és úgy

éreztek, hogy a tagság veszélyezteti Svédország intézményeit, kultúráját és értékeit – ezeket nevezhetjük „vonakodó európaiaknak”. Közéjük sorolható a szociális miniszter, aki egy 1997-ben az LO-val közösen tartott konferencián azt mondta, hogy a monetáris unióhoz való csatlakozás valószínűleg lerombolná a svéd jólétet (Dagens Nyheter 1997b). Az adóügyi miniszter szerint a további adócsökkentéseknek katasztrofális hatása lenne a jólétre (Dagens Nyheter 1997c). E félelmek visszhangzottak a bizottságnak az EMU hatásairól készített jelentéséről folytatott tárgyalásain is (Ds, 1997:22). A szociális kérdésekkel kapcsolatban álló számos szervezet fejezte ki a csatlakozásra vonatkozó aggodalmát. Olyan szervezetekről van szó, mint például az Országos Foglalkoztatási és Szociális Tanács, az LO és TCO (Diplomás Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége), a Megyei Önkormányzatok Szövetsége és a Helyi Önkormányzatok Szövetsége. A megfogalmazódó vélemények szerint az EMU szerepe szinte kizárólag a pénzügyi egyensúly és az inflációkontroll biztosítása. A munkanélküliség, a szegénység és a társadalmi egyenlőtlenség nemigen érdekelte a monetáris unió kidolgozóit. Újabb problémát jelentett az Európai Központi Bank demokratikus ellenőrzésének hiánya, ami biztosíthatná, hogy a bank figyelembe vegye tevékenysége politikai és szociális következményeit. Az alacsonyabb szociális kiadásokkal párosuló magasabb munkanélküliség csak növekvő egyenlőtlenséget jelenthet. S ugyan miként várható el a munkanélkülitől, hogy az állást nyújtó területre költözzön, ha ez számára egy új nyelv megtanulásának és egy új kultúrához való adaptálódásnak a kötelezettségét jelenti?

Az Európai Unió kritikussai többnyire a sok szociáldemokratát, illetve a Baloldali és a Környezetvédő Pártot felölelő baloldalból kerülnek ki. Ők sokkal világosabban látják, mit jelent a gazdaságpolitikával kapcsolatos nemzeti autonómia elvesztése. A Baloldali Párt vezetője szerint a konvergenciakritériumok a többi európai ország szintjére szállítják le Svédországot. A Környezetvédő Párt egyik parlamenti képviselője azt írta, hogy az EU valutapolitikájának elfogadása vezetett a munkanélküliség 2 százalékról 8 százalékra ugró növekedéséhez. „Kevesebb mint tíz év alatt sikerült lerombolnunk a jóléti államot, amit generációk építettek fel” (Gahrton 1997:70).

Az uniós tagság közvetett hatása tehát vitatott, a közvetlenebb hatások viszont kevésbé azok. Svédország például a szociális biztonsági rendszere szabályozását hozzáigazította az EU rendelkezéseire, annak érdekében, hogy ezzel biztosítsa a más uniós országban dolgozó svédok, illetve a többi uniós országból Svédországba érkező munkavállalók ellátását. A szélesebb uniós előírásoknak való megfelelés jegyében átalakították a diplomások – például orvosok, fogorvosok, szülésznők, ápolónők – képzését és képesítési követelményeit. Svédországnak át kellett vennie az egészségügyre és biztonságra, a munkavállalókkal való konzultációra és az esélyegyenlőségre vonatkozó minimum-követelményeket is, de kevés kivételtől eltekintve a svéd szabályozás már eleve jóval magasabb szintű volt.

A tanulmány készítése során megkérdezett svéd uniós szakértők szerint Svédország ismereteket szerzett a tagsággal együtt járó informális kapcsolatokról. Az Európai Szociális Alapban való részvétel is egy bizo-

nyos fokú kölcsönös tanulási folyamatot jelentett egy olyan területen, amelyen Svédországnak komoly tapasztalatai vannak (munkaerő-piaci programok). De, mint az egyik svéd szakértő megjegyezte, az uniós finanszírozás mértéke eltörpül a Svédország által nyújtott ellátásokhoz képest. A kutatások kimutatták, hogy a kis- és közepes vállalatokat támogató 4. Célkitűzés (Objective 4) programja rövid idő alatt 6000 új munkahely létesítését segítette elő. Ez figyelemre méltó eredmény egy olyan országban, ahol a kisvállalatok nehezen boldogulnak, de elhanyagolható, ha az állásnélküliek 350 000-es számával vetjük össze.

Svédország hatása az uniós szociálpolitikára

Az 1980-as években, mikor más országokra a magas szintű munkanélküliség volt jellemző, a svédek jogosan voltak büszkéek az országukban levő teljes foglalkoztatottságra, melynek sikerét részben az aktív munkaerő-piaci politikájuknak tulajdonították. A munkanélküliség megjelenése sok vitához vezetett azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy az uniós tagság vajon súlyosbítani vagy enyhíteni fogja-e ezt a problémát. Nem meglepő, hogy a munkanélküliséget olyan kérdésnek tekintették, amit a kormánynak prioritásként kell kezelnie a csatlakozáskor. Jelentős viták folytak egy *syssestättningsunion* (foglalkoztatási unió) létrehozásának elősegítéséről, hogy ezzel ellensúlyozzák a monetáris unió dominanciáját (Riksdag och Departement 1995b). A kormány ez irányú, kezdeti próbálkozásai kiábrándítóak voltak. Ezzel együtt a foglalkoztatásról szóló fejezet beemelését az Amszterdami Szerződésbe Svédországban általánosan úgy értékelik, mint a kormányuk nyomásának és Allan Larsson befolyásának pozitív eredményét. Larsson jelenleg a bizottság V. osztályának (DGV) helyettes főbiztosa, de az 1980-as évek végén a Svéd Országos Munkaerő-piaci Tanács vezérigazgatója, majd ezt követően az 1990-es években rövid ideig pénzügyminiszter volt. Senki sem állítja, hogy Larsson bármilyen módon svéd érdekeket képviselt volna, egyszerűen arról van szó, hogy a munkaerőpiaccal kapcsolatos elképzeléseit színezték a korábbi tapasztalatai és a svédországi háttér.

Az amszterdami tanácskozás eredményeként elfogadott egyezményben szerepel egy 18 milliárd dolláros pénzalap létrehozása, amely 12 millió új munkahely létesítésére szolgál (Dagens Nyheter 1997d). A foglalkoztatásról szóló fejezet a következő célok elősegítését fogalmazta meg: magas szintű foglalkoztatottság és szociális védelem, koordinált stratégia a foglalkoztatás terén, a gazdasági változásokhoz alkalmazkodó képzett munkaerő és rugalmas munkaerőpiac. Mindezt kiegészítették azzal a kéréssel, hogy az Európai Tanács készítsen közös éves jelentést a tagországokban elért haladásról (Duff 1997:59–60). Az egyezményhez fűzött megjegyzésében Duff azt állítja, hogy a foglalkoztatási fejezet kiindulópontja egy 1995-ös svéd javaslat volt, de azt is megjegyzi, hogy az „alkalmazkodó” munkaerő és a „rugalmas” munkaerőpiac kifejezések szerepeltetése „jelentős elmozdulást jelez a liberális álláspont felé” (Duff 1997:65).

Az Amszterdamra adott svéd reakciók vegyesek voltak. A SAF (Svéd

Munkáltatók Szövetsége) és a Konzervatív Párt megkérdőjelezett képviselői szerint hiba volt az EU részéről, hogy elfogadta a kudarcot vallott svéd politikát. A baloldaliak azt mondták, hogy a fejezet túl általános és határozatlan, és semmiképpen sem kötelező érvényű. Sokak véleménye szerint viszont az éves jelentés cselekvésre fogja ösztönözni a tagországokat. Még a miniszterek között sem volt egyetértés abban, hogy vajon a megfogalmazott célok konkrétak, vagy orientáló jellegűek-e (Dagens Nyheter 1997e). A szociáldemokraták, köztük a parlamenti képviselő Sören Wibe, úgy gondolják, hogy egyedül munkaerő-piaci eszközökkel kevés eredmény érhető el, ezeket ki kell egészíteni a gazdasági növekedést ösztönző keynesiánus politikával (Schuck 1997). Az kétségtelenül igaz, hogy – mivel Franciaország és az Egyesült Királyság is demonstrálni akarja az EU tetterekészségét a munkanélküliség mérséklésére – Svédországnak kedvező a helyzete ahhoz, hogy némi befolyást érvényesítsen.

A nemek közötti egyenlőség

Egy másik terület, ahol a svéd hatóságok alakítani akarták az uniós politikát, a nemek közötti egyenlőség. Svédország joggal állítja magáról, hogy világszerte ezen a területen. A nők foglalkoztatottsági aránya magasabb, mint máshol. A miniszterek fele, a Riksdag (svéd parlament) képviselőinek 40 százaléka nő. A más országokban a nők által végzett családon belüli gondozó tevékenység nagy része itt a helyi önkormányzatok feladata. A gyermekgondozó-rendszer lehetővé teszi, hogy a nők munkát vállaljanak, és a kiterjedt szülői ellátások az apák és anyák számára is biztosítják a gyermekgondozási szabadságot⁴. Az ország kiterjedt közszektora foglalkoztatási lehetőségeket és ebből következően ellátásokra (táppénzre, rokkantnyugdíjra, fizetésarányos munkanélküli juttatásra) vonatkozó szociális jogokat biztosít a nőknek (Sainsbury 1993). Ilyen körülmények között aligha meglepő, hogy a svéd nők gyanakvással szemlélték az uniós tagságot, és a többségük a csatlakozás ellen szavazott. Legtöbbjük ma is ellenséges az EU-val szemben (Olsson 1997, Dagens Nyheter 1996). A nők a nemek közötti egyenlőség veszélyeztetőjének tartják az EU-t. Ezért fontos, hogy a kormány kimutassa elkötelezettségét az unión belül a nők helyzetének javítása mellett.

Ugyanazok, akik szerint az uniós tagság lerombolja a jóléti államot és a teljes foglalkoztatottságot, egyúttal úgy vélik, hogy a csatlakozással a nők érdekei is sérülnek. A nők munkahelyeket veszítettek a közszektorban, csökkentek a gyermekgondozási ellátások és az idősgondozásban jelentős mértékű privatizáció zajlott le. A más uniós országokban – különösen a katolikus országokban – élő nők helyzetével kapcsolatban úgy vélik, hogy „a munkaerőpiac szélén helyezkednek el”, felülreprezentáltak a szegények között, nagyobb valószínűséggel töltenek be részmunkaidős állást és kisebb az esélyük a társadalombiztosítási juttatásokra

⁴ A szülői szabadság Svédországban sokkal hosszabb, mint az EU többi tagországában, és sokkal színvonalasabb ellátást nyújt annál, amit az EU-nak a szülői ellátásról szóló direktívája minimumként megállapít.

(SOU 1993:239). A Baloldali Párt vezetője, Gudrun Schymann szerint a svéd nők helyzete közeledni fog a többi tagországban élő nők helyzetéhez, és „a monetáris unióval a helyzet rosszabbodni fog” (Schymann 1995:3). Elfogadják, hogy a nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatos EU-n belüli jogi megközelítés valamilyen módon kiegészíthető Svédország családpolitika-orientáltabb felfogásával, de ez önmagában véve nem képes olyan szintű integrációt és olyan státust biztosítani, amilyent a svéd nők elértek (Hobson 1997).

Az elmúlt néhány évben Svédországban két parlamenti vizsgálóbizottság kutatta a nők helyzetét. Az egyik arra igyekezett választ kapni, hogy a nőknek miért kevesebb a hatalmuk a férfiakhoz képest, a másik a férfiaknak a nőkre irányuló erőszakosságával foglalkozott. Mindkét kérdés érinti az EU-hoz való viszonyt. Ha a svéd nők úgy érzik, hogy nincs elegendő hatalmuk és erőforrásuk otthon, Svédországban, akkor egyenesen elborzadnak az EU-n belüli nők hatalomhiánya láttán. – Hogyan lehetne előrevinni a nők ügyét – kérdezik –, amikor olyan kevés nő dolgozik az Európai Parlamentben, a Bizottságban és a Miniszterek Tanácsában? Ez ismét csak egy olyan kérdés, amelyet a kormány és a parlamenti képviselők is prioritásként kezelnek.

Egy, a szexkereskedemmel foglalkozó vizsgálóbizottság azt javasolta, hogy legyen bűncselekmény a prostituált szolgáltatásának vásárlása (SOU 1995).⁵ 1998 nyarán a javaslatból törvény született. Amikor egy svéd parlamenti képviselő javaslatot tett arra, hogy az uniós tagállamok is lépjenek fel a pornográfiával és a prostitúcióval szemben, az Európai Parlament nők helyzetével foglalkozó bizottsága ezt azzal utasította vissza, hogy a javaslat moralizáló, és nincs sok köze a nőkkel szembeni erőszakhoz. A bizottság holland elnöke korábban bírálta Anita Gradint „a prostitúció svéd és szűklátókörű felfogása” miatt (Dagens Nyheter 1997f). Ez érdekes a később következő, kábítószer-kérdéssel foglalkozó rész fényében, de újabb adalékot szolgáltat arra a felfogásra is, amit a svédek hoztak az EU-ba, és arra a fajta befolyásolásra, amit reményeik szerint megvalósítanak.

Alkoholpolitika

Az alkohol- és kábítószer-fogyasztásból eredő problémák sok országban keltenek aggodalmat, de Svédországban különösen szigorúan kezelik a kérdést. Olyannyira, hogy az adott probléma kapcsán itt nem egyszerűen a közegészségügy egy területéről van szó, hanem a nemzeti identitás részéről. Svédországban a többi észak-európai országgal együtt az alkoholfogyasztásból eredő problémák hosszú történelmi múltra tekintenek vissza. A svédek úgy jellemzik alkoholfogyasztási kultúrájukat, hogy ebben az ivás célja elsősorban a lerészegedés, és nem a szociális kikapcsolódás. Számos interjúalany beszélt az otthon egyedül ivó svéd sztereotípiájáról. Európa többi részétől eltérően Svédországban nincs kocsmái

⁵ A bizottság ténylegesen azt javasolta, hogy a szexuális szolgáltatás árulása is bűncselekmény legyen, de ez ellen élesen tiltakozott a nőmozgalom.

(pub) és kávéházi tradíció.⁶ Az ebből eredő, múltbeli problémákra reagálva kialakult egy hasonlóan erőteljes antialkoholista politika.⁷ Ezek után nem csoda, hogy az EU-hoz történő csatlakozás széles körű aggodalmat váltott ki a *restriktív* svéd alkoholpolitika jövőjét illetően.

Az utóbbi időkig az alkohol nagy- és kiskereskedelem állami monopólium volt. Az alkoholárak magasak, az állami alkoholárusító üzletek csak hétköznapi tarthatnak nyitva. A felnőtt alkoholisták kötelező kezelésbe vonhatóak. A svédországi érvelés szerint a többi uniós országban az alkoholt elsősorban üzleti kérdésnek tekintik. Várható volt, hogy a bor- és sörtermelő országok nem fogadják kedvezően a restriktív alkoholpolitika ötletét. A belépés előtti csatlakozási tárgyalások idején a kormány biztosította a közvéleményt, hogy az öt állami alkoholmonopólium nem kerül veszélybe. A tárgyalásokon az Európai Bizottság ezeket a szabad kereskedelmet gátló tényezőknél ítélte, s ennek eredményeként az ötből négyet megszüntettek. Az ötödiknek (*Systembolaget* – állami kiskereskedelmi üzlethálózat) bírósági döntéssel engedélyezték a további működést. Ennek az volt az előzménye, hogy egy dél-svédországi fűszeres az Európai Bíróságon bepanaszolta a svéd államot, amiért nem árulhat alkoholt a boltjában. Sok interjúalany véleménye szerint előbb-utóbb a *Systembolaget* is meg fog szűnni. Svédországot arra is kötelezték, hogy felemelje az országba a turistaforgalomban bevihető alkohol mennyiségét. A bevihető mennyiség a 2000-ig érvényes jelenlegi megállapodás lejártja után valószínűleg tovább emelkedik. A hatás már most is drámai jellegű. Lehetetlen magasan tartani az árakat, miközben az olcsó import és a csempészet összeadódó hatásaként visszaesnek a hazai eladások. A Közegészségügyi Intézet egyik szóvivője szerint az alkoholt csempészet kifizetődőbb lett a kábítószer-csempészetnél, minek következtében a büntetésrendszert feladatai az illegális hazai szeszfőzdek felderítésével bővültek.

Az Európához való csatlakozás egyértelműen hatott a svéd közegészségügyi politika történelmileg fontos aspektusára (Ugland 1997). Ugyanakkor – miközben a változás sok embert zavar – mások nem különösen törődnek vele. A Konzervatív Párt a SAF-fal és a svéd sörgyártókkal együtt régóta követelte az alkoholpolitika liberalizálását. A svéd társadalom nagy csoportjai ismerkedtek meg közelebbről külföldi útjaik során más alkoholfogyasztási kultúrákkal. A nagy bulvárlap, az *Expressen* egyesenesen infantilisnak nevezte a restriktív irányzatot (*Expressen* 1992). A hatóságok elfogadták, hogy vége van a magas árakra és korlátozott hozzáférhetőségre alapozott stratégiájuknak, és most nagyobb hangsúlyt helyeznek az oktatásra, az informálásra és az ártalomcsökkentésre. Az Európai Unión belül a kormány szándéka – a finnakkal együttműködve – az, hogy uniós szintű kutatást indítsanak az alkohol romboló hatásairól.

⁶ E téren jelenleg gyors változások zajlanak.

⁷ A szociális kapcsolatok szószólói (social interactionists) szerint a probléma és az arra adott társadalmi reakció valószínűleg kölcsönösen erősítette egymást.

Kábítószer-politika

Az alkoholpolitikában a svédek beleegyeztek némi liberalizálásba, ugyanez viszont nem mondható el a kábítószer-politikáról. Politikai hovatartozástól függetlenül az összes megkérdezett parlamenti képviselőnek és a többi interjúalanyunk egyöntetűen az a véleménye, hogy fenn kell tartani a restriktív vonalat. Az antialkoholista mozgalmi tradíció gyengült az idők folyamán, mai megfelelője a *kábítószermentes társadalom* megvalósítását célzó mozgalom (Gould 1993b, 1994). A konzervatívok különösen kérlelhetetlenek ebben a kérdésben, de a baloldalon és a Környezetvédő Pártban is hasonló az álláspont. Az évek során az újságok is erősítették azt a képet, hogy a kábítószer-fogyasztás liberális kezelése katasztrofális hatású, és az olyan országok, mint Hollandia és Nagy-Britannia, kapituláltak a probléma előtt (Gould 1996b). A *Dagens Nyheter* „Európa térden áll a kábítószer előtt” címmel ugyanilyen mondanivalóval közölt cikksorozatot a drogproblémáról (Dagens Nyheter 1995).

Az Európai Unióban belül a svédek minden adandó alkalommal igyekeznek erősíteni az általuk követett *restriktív vonalat* (Nilsson 1995). A kábítószeres legalizálásával kapcsolatos nézetei miatt indítványozták Emma Bonino leváltását (Cederschiöld 1996). Az Európai Parlamenten belül nagy erőfeszítéseket tettek a D’Ancona Jelentés elfogadásának megakadályozására.⁸ A jelentés többek között javasolta a tagállamok kábítószer-politikájának az ártalomcsökkentés és a kábítószer-fogyasztás dekriminalizálásának alapelveire épülő harmonizálását (European Parliament 1997). Az eredeti javaslatokat megtorpedozó, legtöbb módosító indítványt svéd parlamenti képviselők terjesztették elő (European Parliament 1998a). A jelentés végső változata már alig említi az ártalomcsökkentést, a dekriminalizációt kihagyták belőle, és bevették a kábítószermentes társadalom célját (European Parliament 1998b). Természetesen mindezt nem egyedül a svédek érték el, de meghatározó volt az ő, elutasításra vonatkozó, teljes egyetértésük.

A kábítószer-kérdés fontos eleme az uniós tagság hatásairól jelenleg is folyó vitáknak. Az EU támogatói vagy arra hivatkoznak, hogy a csatlakozás után nem eszkalálódott a kábítószer-csempészet és a drogfogyasztás, vagy azt hangsúlyozzák, hogy az okok inkább nemzetköziek, és nem egyedül az EU-ra vezethetők vissza. A tagságot bírálók kitartanak azon véleményük mellett, hogy a kábítószer-csempészet a határellenőrzés megszűnte miatt nőtt. Még a Közegészségügyi Intézet is elismerte, hogy a „hangya-csempészet” (kis tétel behozatala az országba, egyéni használatra) erősödőben van. Egyes vélemények szerint a kábítószer-fogyasztás növekedésének oka a munkanélküliség emelkedése és a rossz szociális helyzet (Carlberg et al. 1997). Ha ez igaz, akkor nehéz lesz fenntartani a restriktív vonalat (van Solinge 1997).⁹ A szociális kiadások csökkentése sok rehabilitációs intézet bezárásához vezetett, és még a restriktív hívei

⁸ A jelentés névadója Hedy D’Ancona holland parlamenti képviselő, az Emberi Szabadságjogok és Belügyek Bizottságának vezetője.

⁹ Bár én magam nem találtam bizonyítékokat a restriktív vonal gyengülésére, van Solinge a svéd kábítószer-politika összes aspektusát tárgyaló kitűnő könyvében azt állítja, hogy ez hanyatlóban van.

is elismerik, hogy a fogyasztás szélesebb körűvé válásával nem lesz könnyű a hagyományos politika folytatása.

Következtetések

Svédország számára – mint e tanulmány is megfogalmazta – a problémát az jelenti, hogy a harmonizáció a hátsó ajtón keresztül zajlik. Minden csatlakozás előtt megfogalmazott félelem beigazolódott. Folyamatban van a gazdaságpolitikák harmonizálása; a gazdaságpolitika meghatározza a szociálpolitika paramétereit; az eredmény a szociálpolitikák harmonizálása. A legtöbb – írott és szóbeli – forrás egyetért abban, hogy a tagságnak van egy indirekt hatása a jóléti államra (a vélemények különböznek a hatás elkerülhetetlenségét és okait illetően). Az indirekt hatás részben mennyiségi (kiadások lefaragása, költségek), részben pedig minőségi (jogosultsági szabályok szigorítása, némi privatizáció) jellegű. Az eddigi változások nyomán talán nem állíthatjuk, hogy rendszerváltás ment végbe: Svédország még mindig sokat költ jóléti kiadásokra; magas maradt a társadalombiztosítás helyettesítési rátája; továbbra is az állam uralja az ellátásokat. De ha a folyamat még néhány évig folytatódik, ugyan mi fogja megkülönböztetni a svéd jóléti modellt más jóléti rendszerektől? A tömeges munkanélküliség önmagában is a harmonizáció egy formája – a svéd modell különlegessége ugyanis a teljes foglalkoztatottság melletti elkötelezettségében rejlett. Mára ez a múlté. A nemek közötti egyenlőséget egyrészt a közsféra munkahelyei biztosították, amelyek csökkenőben vannak, másrészt a magas minőségű gondozó szolgáltatások, amelyek piacosodnak. A restriktív alkoholpolitika korábbi szigorának nagy részét elveszítette. Mindez a gazdasági szükségszerűség jegyében történt. Még az ország jellemző kábítószer-politikája is eltűnik lassan. A kezelésre és rehabilitációra fordított kiadásokat megnyirbálják, a kábítószer-problémák a munkanélküliség és egyenlőtlenségek növekedésével, a szegénység térnyerésével és a szociális feszültségek erősödésével súlyosbodnak. A restriktív vonalból végül csak a pánik és a kábítószermentes társadalom üres retorikája marad.

E változások nagy részét a svéd konzervatívok üdvözlötték. A közép-pártok kevésbé határozottak. A szociáldemokraták is megosztottak. Egyikük sem szeretné csökkenteni a közszektort, de a véleményük abban eltér, hogy vajon az EU kínálja-e a legjobb lehetőséget a szektor finanszírozására. A Baloldali Pártnak és a Környezetvédő Pártnak nincsenek kétségeik – a svéd modell csak az EU-n kívül tartható fenn. A pártpolitikán túl az irodalomban és az interjúkban megfogalmazódó uralkodó felfogás Svédországról a „vonakodó európaiak” képét vetíti elénk. Svédországnak idegen megoldásokhoz kell alkalmazkodnia. Nem mintha ezek jobbak lennének, ám a régiak nem folytathatók tovább. A svéd jóléti állam nagy politikai eredmény volt. Egymással kölcsönhatásban levő részekből álló rendszert jelentett, amelyben a gazdasági növekedés és a teljes foglalkoztatottság magas fokú szociális biztonságot és egyenlőséget tett lehetővé, ezek pedig alacsony szinten tartották a szociális problémákat. Minden eleme összhangban volt a többivel a racionális, egalitáriánus

és józan ideálok megvalósításában. A jóléti állam a nemzeti büszkeség tárgyává és a nemzeti identitás részévé vált. Ahogyan a kormány egyik minisztere megjegyezte: ha valami „ilyen sok területen különleges és sikeres”, nehéz megélni a lecsúszást.

Fordította: Nyilas Mihály

Irodalom

- Carlberg, A., Lenke, L., Sunesson, S. (1997): 'Narkotikamissbruket ökar kraftigt', *Dagens Nyheter* (24. Mar.)
- Cederschiöld, C. (1996): Press release, Stockhol City Hall, 8. December
- Cram, L. (1997): *Policy-making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process*. London: Routledge
- Dagens Nyheter* (1995): 'Europa på knä heroinet' (23. Apr.)
- Dagens Nyheter* (1996): 'Folket skriver mot EU' (11. Aug.)
- Dagens Nyheter* (1997a): 'Svenskarna avskyr EU mest' (10. Dec.)
- Dagens Nyheter* (1997b): 'EMU kan hota välfärd' (15. May)
- Dagens Nyheter* (1997c): 'Svårt slå vakt om hög skatt' (15. Jun.)
- Dagens Nyheter* (1997d): 'EU satsar på jobben' (2. Oct.)
- Dagens Nyheter* (1997e): 'Spricka om EU-mål inom regeringen' (2. Nov.)
- Dagens Nyheter* (1997f): 'Noll tolerans mot kvinnovåld' (15 Sep.)
- Ds (1997): *Remissyttrandet över betänkandet Sverige och EMU*, p. 22. Stockholm: Finansdepartementet
- Duff, A. (1997): *The Treaty of Amsterdam*. London: Sweet and Maxwell
- Edin, P-O. (1995): 'EMU måste bli ett vänsterprojekt' *LO-Tidningen*, No. 33.
- European Parliament (1997): *Report containing a Proposal on the Harmonisation of the Member States' Laws on Drugs A4-0359/97*. Strasbourg
- European Parliament (1998a): *Amendments to the D'Ancona Report*. Strasbourg
- European Parliament (1998b): *Second Report containing a Proposal on the Harmonisation of the Member States' Laws on Drugs A4-0211/98*. Strasbourg
- Expressen* (1992): 'Det är något fel på Systemet' (4. Jan.)
- Gahrton, P. (1997): *Vill Sverige bli län i EU-stat?* Lund: Gröna Böcker
- Gould, A. (1993a): *Capitalist Welfare Systems*. Harlow: Longman
- Gould, A. (1993b): 'Opposition to Syringe Exchange Schemes in the UK and Sweden', *Journal of European Social Policy* 3 (2): 107-18.
- Gould, A. (1994): 'Pollution Rituals in Sweden: the Pursuit of a Drug Free Society', *Scandinavian Journal of Social Welfare* 3 (2): 85-93.
- Gould, A. (1996a): 'Sweden: the Last Bastion of Social Democracy', in V. George and P. Taylor-Gooby (eds.) *European Welfare Policy: Squaring the Welfare Circle*. New York: St Martin's Press
- Gould, A. (1996b): 'Drug Issues and the Swedish Press', *International Journal of Drug Policy* 7 (2): 91-103.
- Gradin, A. (1997): 'EMU är bra för Sverige', *Dagens Nyheter* (23. Jan.)
- Hobson, B. (1997): 'Kön och missgynnande: Svensk jämställdhetspolitik speglad i EG-domstolens policy', in A. Stark (ed.) *Ljusande framtid eller ett långt farväl?*, p. 115. Stockholm: SOU
- Ministry of Finance (1997): *The Swedish Budget 1998*. Stockholm
- Nilsson, Y. (1995): 'Passionerade Svenskar i motvind', *Svenska Dagbladet* (15. Jun.)
- Olsson, C. (1997): 'Ja-övervikt endast vid folkomröstningen', *Välfärds Bulletin*, No. 1.
- Randquist, M. (1995): 'Regeringskonferensen 1996', *LO-Tidningen*, No. 33.

SZOCIÁLPOLITIKA AZ UNIÓBAN

- Riksdag och Departement (1994): 'Tydlig klassröstning i EU omröstningen' No. 37.
- Riksdag och Departement (1995): 'Mer sparande för svensken för att komma med i EMU', No. 22/3.
- Riksdag och Departement (1995b): 'Sverige vill sätta Europa i arbete', No. 37.
- Sainsbury, D. (1993): 'Dual Welfare and Sex Segregation of Access to Social Benefits', *Journal of Social Policy* 22 (1): 69–98.
- Schuck, J. (1997): 'Wibe sätter jobben främst', *Dagens Nyheter* (11. Oct.)
- Schymann, G. (1995): 'EU hänvisar kvinnor till „atypiska arbeten“', *Vi Mänskor*, No. 3.
- SOU (1993) (117): *EG kvinnorna och välfärden*. Stockholm: Socialdepartementet
- SOU (1995) (15): *Könshandeln*, Stockholm
- TEMO (1997): *Svenska EU programkontoret sysselsättningseffekten av växtkraft Mål 4*.
- Thorgren, G. (1994): 'Vi ska inte ge upp', *Pockettidningen*, No. 2.
- Tidningen Näringsliv* (1997): 'EMU kan ta oss ur massarbetslösheten', No. 3. Stockholm: Industriförbundet
- Ugland, T. (1997): 'Europeanisation of the Nordic Alcohol Monopoly Systems', *Nordisk Alkohol och Narkotikatidskrift*, 14.
- van Solinge, P. B. (1997): *The Swedish Drug Control System*. Amsterdam: Uitgeverij Jan Mets, Centre for Drug Research, University of Amsterdam