

Claus Offe: Szociális védelem szupranacionális összefüggésben

Kulcsár Gábor: A munkaerő területi mobilitását akadályozó tényezők

Lakner Zoltán: A családpolitika rendszere

esély 2006/3

17. évfolyam 3. szám

Kiadja a Hilscher Rezső Alapítvány.

Szerkesztőségi cím:

1094 Budapest, Liliom u. 8.

Telefon: 216-1310

E-mail: esely@freemail.hu

A folyóirat megjelenését támogatta:

a Szabad Sajtó Alapítvány,
a József Attila Alapítvány,
a Nemzeti Kulturális Alapprogram,
a Nemzeti Civil Alapprogram,
a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma,
az Ifjúsági, Családügyi, Szociális
és Esélyegyenlőségi Minisztérium
a „Budapest Bank Budapestért” Alapítvány



Megjelenik kéthavonta.

Főszerkesztő:

NYILAS MIHÁLY

Olvasószerkesztő:

LÉVAI JÚLIA

Szerkesztőségi titkár:

ERDEI ENIKŐ

Szerkesztőbizottság:

Csoba Judit, Ferge Zsuzsa (elnök), Gönczöl Katalin, Gyulavári Tamás, Havasi Éva, Juhász Gábor, Kozma Judit, Krémer Balázs, Lévai Katalin (alapító főszerkesztő), Mózer Péter, Simonyi Ágnes, Tausz Katalin, Tomka Béla, Tóth István György, Georg Vobruba (NSZK)

Arculattervező-grafikus: Éles Andrea

Grafikai munkatárs: Gombos Gáspár

Szöveggondozó: Haraszi Judit

Tördelőszerkesztő: Nyíri András

Készült a Csiszár nyomdában

Felelős vezető: Csiszár Lajos

ISSN 0865-0810

Meg nem rendelt kéziratokat nem őrzünk meg és nem küldünk vissza.

Előfizethető a Szerkesztőségnél – levélben, e-mailben és telefonon.

Szerzők

BÁNFALVI ISTVÁN	szociálpolitikai tanácsadó, FRATERNITÉ Tanácsadó Kft., ügyvezető banfalvi@fraternite.hu
CORA ZOLTÁN	történész, SZTE BTK végzős hallgató cora.zoltan@stud.u-szeged.hu
ESZIK ZOLTÁN	bölcsezdoktor, Felsőoktatási Kutatóintézet PH, tudományos munkatárs, eszik@ella.hu
HAVASI ÉVA	szociológia PhD, közgazdász, KSH statisztikus-szociológus, eva.havasi@ksh.hu
KULCSÁR GÁBOR	geográfus, VÁTI Kht. Stratégiai Tervezési és Elemzési Igazgatóság, regionális elemző, tervező, gkulcsar@vati.hu
LAKNER ZOLTÁN	szociológus, Vitéz János Katolikus Főiskola Esztergom, tanszékvezető, lakner.z@freemail.hu
OFFE, CLAUS	Professor Emeritus für Politikwissenschaft Lehrstuhl für Politische Soziologie und Sozialpolitik Institut für Sozialwissenschaften Humboldt-Universität zu Berlin, offe@hertie-school.org, coffe@sowi.hu-berlin.de
SZIKRA DOROTTYA	szociálpolitika PhD, ELTE TaTK, egyetemi adjunktus, szikrasp@ludens.elte.hu
TALLER ÁGNES	szociálpolitikus, ICSSZEM, a.taller@freemail.hu
ULICSKA LÁSZLÓ	szociálpolitika PhD, ICSSZEM, szociálpolitikus, ulicska.laszlo@icsszem.hu
VAJDA GYÖRGYI	szociálpolitikus-közgazdász, ICSSZEM, tanácsadó, vajda.gyorgyi@icsszem.hu

Az Esély weboldalát a Kurt Lewin Alapítvány gondozza: www.szochalo.esely.hu; www.3sz.hu; www.klubhalo.hu (Az Esélyben 1999-től megjelent cikkek a <http://www.szochalo.hu/> címről, a Folyóiratok/Esély linkre kattintva tölthetők le.)

esély

2006/3

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

PROGRAM AZ NCST NÉPSZERŰSÍTÉSÉRE

- 4 **Vajda Györgyi:** Az Európai Unió társadalmi kirekesztődés elleni nyitott koordinációs együttműködésében való magyar részvétel és a Nemzeti Cselekvési Terv a Társadalmi Összetartozásért
- 12 **Taller Ágnes:** Nemzetközi szeminárium a falu- és tanyagondnoki szolgáltatásról
- 18 **Eszik Zoltán:** A Nemzeti Cselekvési Terv és a Biztos Kezdet Program
- 25 **Bánfalvi István – Havasi Éva – Ulicska László:** Bemutatkozik a METHOD
- 30 **Claus Offe:** Szociális védelem szupranacionális összefüggésben

TANULMÁNYOK

- 61 **Kulcsár Gábor:** A munkaerő területi mobilitását akadályozó tényezők
- 85 **Lakner Zoltán:** A családpolitika rendszere

KÖNYVEKRŐL, FOLYÓIRATOKRÓL

- 110 **Szikra Dorottya:** Új ablak a magyar szociális ellátások történetére: Fajüldözés és szociálpolitika a legújabb kutatások alapján
- 116 **Cora Zoltán:** Európa mint a szociálpolitika kísérleti terepe?

HÍREK, INFORMÁCIÓK

2006/3

2006/3



*A Program a Nemzeti Cselekvési Terv népszerűsítésére rovatunk megjelenését az Európai Bizottság támogatta.
A kiadvány tartalmáért az Európai Bizottság nem vállal felelősséget, a megjelentek nem feltétlenül tükrözik a Bizottság véleményét.*



Program a Nemzeti Cselekvési Terv népszerűsítésére

Az ebben az *Esély*-számban található rövid írások mindegyike kapcsolódik valamilyen formában a „Nemzeti Cselekvési Terv a Társadalmi Összetartozásért” című dokumentumhoz, amelyre az egyszerűség kedvéért a továbbiakban NCST-ként utalok.

Az NCST-t 2004 nyarán fogadta el a kormány. A dokumentum az uniós tagállamok között a szociális területen működő „puha” együttműködés, az ún. nyitott koordinációs rendszer egyik eleme. A tagállamok két évente az Európai Unió által meghatározott keretek és célok figyelembe vételével összeállított cselekvési terveikben foglalják össze a szegénység elleni küzdelem területére vonatkozó legfontosabb kihívásokat, célkitűzéseket és a célok elérését szolgáló intézkedéseket.

A cselekvési tervek elkészítésének folyamatát, a tervek tartalmát, valamint a megfogalmazott célok megvalósulását rendszeresen értékeli az Európai Bizottság és különböző nem-kormányzati szervezetek is. Ezen értékelések eredményeként fogalmazódott meg az igény olyan programokra, amelyek hozzájárulhatnak a cselekvési tervek, valamint a szegénység csökkentésére irányuló uniós együttműködés ismertségének növeléséhez.

A Szociális Szakmai Szövetség a fenti cél érdekében az Európai Bizottság támogatásával 2004-ben elindított egy programot, amelynek egyik eleme az NCST ismertségének növelését szolgáló cikkeket közlő *Esély*-szám megjelentetésének támogatása.

A támogatás fejében rendelkezésünkre álló oldalak megtöltésekor arra törekedtünk, hogy az NCST bemutatása mellett felvillantsunk olyan programokat, kezdeményezéseket, amelyek szerepelnek az NCST-ben, illetve a megvalósításhoz kötődnek. Így Vajda Györgyi általános ismertetője mellett Taller Ágnes-től a falu- és tanyagondnoki szolgálatokról, Eszik Zoltántól a Biztos Kezdet Programról, Bánfalvi Istvántól, Havasi Évától és Ulicska Lászlótól a METHOD Műhelyről olvashatnak. A témához kapcsolódik Claus Offe szociális Európáról írt tanulmánya is.

Bízom benne, hogy sikerül elérni a célunkat, és a szám megjelenése után többen leszünk azok, akik tudunk az NCST-ről, s talán többen leszünk, akik be tudnak kapcsolódni az idén nyáron elkészítendő következő terv kidolgozásába is.

Márton Izabella
Szociális Szakmai Szövetség

VAJDA GYÖRGYI

**Az Európai Unió
társadalmi kirekesztődés elleni
nyitott koordinációs
együtműködésében való
magyar részvétel
és a Nemzeti Cselekvési Terv
a Társadalmi Összetartozásért**

Az Európai Unió tagállamai 2000 márciusában, az Európai Tanács Lisszaboni Ülésén döntöttek a *szegénység és társadalmi kirekesztődés elleni nyitott koordinációs együtműködés kialakításáról (open method of coordination in the field of poverty and social exclusion)*. A korábbi évtizedekben az alapvetően gazdasági közösségként létrejött Európai Unió működési területe kevésbé terjedt ki a szociális kérdésekre, illetve leginkább annyiban, amennyiben a munkavállalók szabad áramlásának elősegítéséhez szükséges volt a szociális biztonsági jogosultságok átvihetőségének szabályozása. A kilencvenes évekre a demográfiai folyamatokban és a munka világában bekövetkező változások, illetve a globalizáció kihívásai és a gazdasági versenyképesség fenntartásának igénye azonban arra ösztönözték az EU-t, hogy koncentrált stratégiát alakítson ki, a gazdasági és a foglalkoztatási, valamint a szociálpolitikai kérdések együttes figyelembe vételével. A Lisszaboni Csúcson az állam- és kormányfők közös kereteket alkottak a legégetőbb gazdasági, foglalkoztatási és szociális problémák kezelésére. A csúcson megfogalmazták az úgynevezett, azóta sokat hangoztatott „lisszaboni célkitűzés”-t:

„2010-re az Unió váljon a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudás alapú gazdaságává, amely több és jobb munkahelyet és erősebb társadalmi kohéziót biztosítva is képes a fenntartható gazdasági növekedésre.”¹

E cél megvalósítását két területen kívánták elérni: az egyik a versenyképes, dinamikus, tudás alapú gazdaság megteremtése, a másik az európai szociális modell modernizálása és az aktív jóléti állam kialakítása.

A stratégia megvalósításának eszközéül az ún. *nyitott koordinációs módszert* (Open Method of Coordination – OMC) alkalmazták. Egy ehhez hasonló koordinációs módszert vezettek be a kilencvenes évek elején már

¹ Presidency conclusions Lisbon European Council 23 and 24 March 2000: <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>.

a tagállami gazdaságpolitikák összehangolása érdekében, majd 1997-től a foglalkoztatáspolitikai területén is. A nyitott koordinációs módszer újdonsága az volt, hogy alapvetően tagállami kompetenciába tartozó területeken is alkalmazható, mivel nem sérti a tagállamok kompetenciáját szakpolitikáik kialakításában, nem kívánja közösségi szinten szabályozni az adott területet, ám lehetővé teszi, hogy a tagállamok mintegy önkéntes alapon ugyanazon cél elérésére törekedjenek. Ezt a *nyitott koordinációs módszert* vezette be 2000-től a Lisszaboni stratégia a szociális védelem, a szegénység elleni küzdelem területén is.

A módszer öt pilléren alapul:

1. *Közös célkitűzések (Common objectives)*: A tagállamok – konszenzus alapján – közös célkitűzéseket és számszerű célokat határoznak meg az adott területen, az ezek eléréséhez szükséges időkeretekkel együtt. A szegénység és társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem alapvető célja az volt, hogy 2000-ben az akkori tagállamokban a népesség mintegy 18 százaléka élt szegénységben (mintegy 60 millió ember)², ezt 2005-re 15 százalékra, 2010-re pedig 10 százalékra kell csökkenteni. A szegénységben élő gyermek számát pedig 2010-re a felére kell csökkenteni.

Ennek elérése érdekében a tagállamok megállapodtak négy közös célkitűzésben, amelyet tagállami politikáik kialakítása során figyelembe kell venniük, hogy fokozatosan csökkenteni tudják a szegénységben élők arányát. Ezek a következők:

- a foglalkoztatottság lehetővé tétele és a forrásokhoz, jogokhoz, javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés mindenki számára;
- a társadalmi kirekesztődés kockázatának elkerülése;
- a lelegelesettebbek – fogyatékkal élők, gyermekek, leszakadó régiók lakói stb. – segítése;
- minden érintett szerv mozgósítása – a társadalmi kirekesztődés által érintett emberek érdekérvényesítésének elősegítése, a kormányzati és nem kormányzati szereplők együttműködésének ösztönzése.

2. *Tagállami nemzeti cselekvési tervek (National Action Plans on Social Inclusion – NAP/incl)*: A tagállamok két évre szóló nemzeti cselekvési terveket készítenek a társadalmi összetartozásért, amelyben a fenti közös célkitűzések és hazai sajátosságaik, fő kihívásaik alapján célokat, valamint az ezekre reagáló intézkedéseket fogalmazzák meg. Az EU arra is ösztönzi a tagállamokat, hogy számszerű célokat (target) is tűzzenek ki a szegénység csökkentése érdekében, majd folyamatosan kísérik figyelemmel ezek teljesülését. A társadalmi befogadás, társadalmi összetartozás fogalmát az EU tágan értelmezi, bármely szakterületen hozott intézkedés szóba jöhet, amely javítja a szegénységben vagy valamely szempont szerint (anyagilag, jogi, szolgáltatásokból, munkaerőpiacról, stb.) kirekesztettségben élő emberek helyzetét, vagy megakadályozza a kirekesztettségbe jutást, illetve elősegíti az érintettek szempontjainak figyelembe vételét lehetővé tevő kormányzati, adminisztratív struktúrák létrejöttét. Nemzeti cselekvési tervek először 2001-ben, majd 2003-ban és – az új

² Relatív szegénységi küszöb: az egy főre jutó, ekvivalens medián jövedelem 60 százalékánál kevesebb jövedelemmel rendelkezők tekintendők szegénynek.

tagállamok esetében – 2004-ben születtek. A cselekvési tervek következő fordulója 2006-ban esedékes.

3. *Közös jelentés a társadalmi befogadásról (Joint Report on Social Inclusion)*: A tagállamok nemzeti cselekvési terveit általában a Kormányok fogadják el, majd megküldik az Európai Bizottságnak. A Bizottság értékeli és összehasonlíttja a tagállami cselekvési terveket és intézkedéseket és ezekről összegző jelentést készít. A jelentésben ajánlásokat is megfogalmaz a tagállamok számára. A jelentést a Bizottságon kívül az Európai Tanács is elfogadja.

4. *Közös vagy Laekeni indikátorok (Laeken indicators)*: Annak érdekében, hogy a szegénység szintjén megjelenő változás mérhető legyen, a tagállamok közös indikátorokat fogadtak el 2001-ben, az Európai Tanács Laekeni ülésén. Az eredetileg 18, jelenleg 21 indikátorból álló lista relatív szegénységi mutatókat, jövedelem-egyenlőtlenségi mutatókat, emellett foglalkoztatási, egészségi állapotra vonatkozó és képzettségi mutatókat tartalmaz. Az összehasonlítható adatokat korábban az Eurostat Európai Háztartás Panel Felvételéből (ECHP) nyerték, amelyet 2005-től a Jövedelem és Életkörülmények Felvétel (EU-SILC) váltott fel, amit mind a 25 tagállamban bevezettek.

Az EU rendszeresen számonkéri az intézkedések megvalósításának monitorozását és értékelését, ezért arra ösztönzi a tagállamokat, hogy a közös mutatószámokon túl a nemzeti sajátosságaikhoz igazított nemzeti mutatószámokat is alkalmazzanak, és kövessék figyelemmel az egyes területeken a kitűzött célok megvalósulását. Ez – főként az új tagállamokban – egy szemléletváltást és jelentős módszertani munkát igényel, hiszen a korábbiakban a szociálpolitikában nem voltak jelen a hatásosság, eredményesség mérésének szempontjai.

5. *Közösségi Akcióprogram a Társadalmi Kirekesztődés ellen (Community Action Programme against Social Exclusion)*: A nyitott koordinációs együttműködés hatása egyrészt arra ösztönzi a tagállamokat, hogy többet foglalkozzanak a szegénység elleni küzdelemmel, szakmapolitikai szempontból viszont nagy jelentőségű, hogy teret biztosít a konkrét tagállami megoldások, intézkedések kölcsönös megismerésének, a 'jó gyakorlatok' elterjedésének. Másrészt a kölcsönös tanulást segíti elő a Közösségi Akcióprogram, amely a 2002–2006-ig terjedő időszakra 75 millió eurós költségvetéssel rendelkezik. Ebből az összegből egyrészt nemzetközi kutatások, adatfelvételek valósulnak meg, másrészt szakmapolitikai konferenciák, szemináriumok. Szintén támogatja európai szintű civil hálózatok kialakulását, amelyek minden tagállamban partnerként tudnak fellépni a kormányzatok felé a szegénység elleni küzdelemben. Emellett pályázati kiírásai révén lehetővé teszi nemzetközi szakmai konzorciumok projektjeinek megvalósítását a társadalmi befogadás bármely területén. Az Akcióprogramban való részvételre 2002-től hazánknak is van lehetősége.

Az EU a tagjelölt országokat 2002-től vonta be a fenti együttműködésbe. 2002. július 18-án Nemzeti szemináriumot rendeztek az akkori Szociális és Családügyi Minisztérium szervezésében, amelyen az EU Fog-

lalkoztatási és Szociális Ügyek Főigazgatóságának képviselői mutatták be a nyitott koordinációs együttműködést, a magyar szakértők pedig képet adtak a szegénység és a kirekesztődés hazai jellemzőiről. Szintén 2002 júliusában csatlakoztunk az ún. *Társadalmi kirekesztés elleni Közösségi Akcióprogramhoz* is.

A Nemzeti Szemináriumot követően kezdődött el hazánk és az Európai Bizottság képviselőinek az az együttes munkája, melynek eredményeképpen 2003 végére megszületett az ún. *Társadalmi Befogadásról szóló Közös Memorandum (Joint Inclusion Memorandum – JIM)*. A szakminisztérium koordinálásában folyó munka során az uniós szempontokhoz igazodva felmértük a hazánkban a szegénység és a társadalmi kirekesztődés területén jelentkező fő problémákat, legfontosabb kihívásokat és célkitűzéseket, valamint a rendelkezésre álló szakmapolitikai eszközöket és a tervezett főbb lépéseket. A Memorandumot szinte valamennyi tárca, valamint a KSH bevonásával készítettük, majd széles körben megvitattuk nem-kormányzati szereplőkkel is. A Memorandumot – amely az első ilyen jellegű stratégiai kormányzati dokumentum volt a tágran értelmezett szociális területen – a Kormány 2003 decemberében fogadta el a 2321/2003. (XII. 13.) Korm. határozattal, majd Brüsszelben dr. Göncz Kinga akkori államtitkár és az Európai Bizottság Foglalkoztatási és Szociális Főigazgatóságának főigazgatója írták alá. A tagjelölt országok Memorandumait az Európai Bizottság Közleményben értékelte.

A Memorandumban megjelölt legfőbb kihívások és szakmapolitikai prioritások a következők:

- Az inaktív és hátrányos helyzetű emberek foglalkoztatásban való részvételének segítése;
- A munkaerő-piaci kihívásoknak jobban megfelelő képzés és a hátrányos helyzetű gyermekek társadalmi integrációját elősegítő esélyteremtő oktatás, élethosszig tartó tanulás;
 - Megfelelő és elérhető lakhatás;
 - A szociális védelmi rendszer modernizációja;
 - A közszolgáltatásokhoz való hozzáférés esélyeinek növelése;
 - A területi hátrányok csökkentése;
 - A diszkrimináció elleni fellépés;
 - A különösen veszélyeztetett csoportokra kiemelt figyelem – célcsoportjaink: romák, fogyatékossgal élők, gyermekek, hajléktalan emberek, pszichiátriai- és szenvedélybetegek valamint a hátrányos helyzetű területeken élők, és a bevándorlók;
- Összehangolt ágazati politikák – egészségügy, szociális, oktatási, foglalkoztatási, területfejlesztési szervek – megvalósítása;
- A civil társadalom erősítése és bevonása a társadalmi kirekesztés elleni küzdelembe;
- Nemzetközileg is összehasonlítható, a társadalmi kirekesztődés mérséklésére alkalmas statisztikai rendszer kialakítása.

A JIM-et alapul véve 2004 januárjában kezdődött el az első magyar *Társadalmi összetartozásról szóló nemzeti cselekvési terv (NCST)* kidolgozása. A cselekvési terv elkészítése, illetve a megvalósulás figyelemmel kísérése céljából jött létre 2004 elején a *Társadalmi Kirekesztés Elleni Bizottság*

PROGRAM AZ NCST NÉPSZERŰSÍTÉSÉRE

(TKEB). A tárcaközi bizottságban szinte az összes tárca, valamint a civil oldal részéről a Szociális Szakmai Szövetség (3SZ) képviselteti magát. A Bizottság évente többször tart plenáris ülést, emellett az anyagok egyeztetését, véleményeztetését zömében elektronikus úton végzik.

A nemzeti cselekvési terv (NCST) kidolgozása, szakértői szintű, a civil oldallal folytatott, majd államigazgatási egyeztetése 2004 február-júliusában zajlott, azt a Kormány 2199/2004. (VIII.2.) Korm. Határozatával fogadta el, majd kiküldték került Brüsszelbe. A cselekvési terv bemutatja a társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos fő *trendeket*, átfogó célkitűzés-rendszert határoz meg *öt fő célkitűzés* mentén, a 2004–2006-os időszakra vonatkozóan bemutatja a megvalósítani tervezett *szakmapolitikai intézkedéseket*, valamint részletesen bemutat néhány „jó gyakorlatot”. A statisztikai melléklet az uniós közös mutatószámok valamint a nemzeti szinten releváns mutatók alapján tartalmaz adatokat. A tervezett intézkedések esetében az NCST nagyban alapoz egyéb szakmapolitikai stratégiákra, dokumentumokra, valamint a Strukturális Alapokból támogatott tevékenységekre.

Az NCST öt fő célkitűzése az alábbi:

1. A foglalkoztatás elősegítése;
2. A közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása mindenki számára;
3. A tartós- és mélyszegénység csökkentése;
4. A gyermekek jól-létének biztosítása;
5. A társadalmi kirekesztés elleni küzdelem elvének érvényesítése minden területen (elsősorban a romák, a fogyatékossgal élők, a nők és az idősek esetében).

Az Európai Bizottság 2004 őszén értékelte az új tagállamok cselekvési terveit, és ezek megállapításai bekerültek az Európai Tanács által 2005 elején elfogadott első, Szociális Védelemről és Társadalmi Befogadásról szóló Közös Jelentésbe is. Hazánkra vonatkozóan az Európai Bizottság az alábbi fő kihívásokat jelölte meg: a szegénység elleni küzdelem legyen nemzeti prioritás Magyarországon, melyhez nagyobb mértékű forrásbevonás szükséges. Erősödjön a társadalmi kirekesztés elleni intézkedések közti koherencia, váljék szisztematikussá a számszerű célok kitűzése és a megvalósulás monitorozása, valamint erősödjön a nem-kormányzati szereplők bevonása a döntéshozókészítésbe és a végrehajtásba. Kapjon nagyobb figyelmet az inaktivitás kezelése, továbbá a társadalmi nemek szempontjainak figyelembe vétele minden területen.

A cselekvési tervet nagyobb szakmai ismertségének biztosítása érdekében 2005 folyamán könyv formájában is megjelentettük, illetve a tárca honlapján kb. két éve külön rovat foglalkozik a társadalmi kirekesztés témájával, ahová folyamatosan töltjük fel a kapcsolódó hazai kormányzati és uniós dokumentumokat, információkat, illetve a születő szakmai anyagokat.

A 2199/2004. (VIII. 2.) korm.határozat arról is rendelkezik, hogy a tárcák minden év tavaszára készítsenek beszámolót a cselekvési tervben megfogalmazott intézkedéseik megvalósulásáról, valamint a tárgyévre tervezett intézkedésekről. Ennek alapján az ICSSZEM összefoglaló beszám-

molót terjeszt a kormány elé. Ennek megfelelően 2005 első félévében elkészült a nemzeti cselekvési terv félideji beszámolója, amely egyrészt a 2004-ben megvalósult lépéseket, másrészt a 2005-re tervezett lépéseket tartalmazza, az egyes intézkedésekre vonatkozóan. A beszámolót a kormány a 2156/2005 (VII. 27.) korm. határozatával fogadta el. Mivel a nemzeti cselekvési tervben foglalt fő célkitűzések továbbra is érvényesnek tekintendők, ezért a beszámoló a cselekvési terv második fejezetében rögzített célkitűzések rendszerében veszi sorra az egyes célok megvalósításához köthető főbb szakmapolitikai intézkedéseket, vagy többéves programok esetén azok jelenlegi állását. A beszámolót megküldtük az Európai Bizottságnak is.

Az itt bemutatott együttműködés a Lisszaboni stratégia elemeként működik. 2000-ben arról született döntés, hogy a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem és a szociális védelmi rendszerek modernizációja területén fogják alkalmazni a nyitott koordinációs módszert. Ez azt jelenti, hogy 2001 óta működik a bemutatott társadalmi kirekesztés elleni együttműködés, emellett azonban a nyugdíjrendszerekkel, valamint az egészségügyi és tartós ápolási rendszerekkel kapcsolatban is elindult időközben egy hasonló folyamat. A nyugdíjrendszerek esetében az együttműködés célja, hogy a tagállamok rendszeres nemzeti jelentéseikben beszámoljanak az őket érő kihívásokról, illetve arról, hogy milyen reformlépéseket vezetnek be nyugdíjrendszereik minőségének és egyben pénzügyi fenntarthatóságának megőrzése érdekében. A régi tagállamok először 2002-ben, az újak először 2005-ben készítettek ilyen *nemzeti nyugdíjstratégiai jelentést*, amelyeket a Bizottság és a Tanács Közös Jelentésben elemzett. Ezen a területen szintén kidolgozták a közös indikátorokat is. A 3. területen, az egészségügyi és tartós ápolási rendszerek területén először 2005-ben tevékenykedtek közösen: ekkor a tagállamok ún. *Előzetes jelentést* nyújtottak be, amelyekben vázolták rendszereik fő jellemzőit és a fő kihívásokat.

2005-ben felülvizsgálták a Lisszaboni stratégia, és ennek keretében a szegénység és társadalmi kirekesztődés területén folyó, nyitott koordinációs módszer eddigi eredményeit. Áttekintve az elmúlt évek társadalmi-gazdasági folyamatait, megállapodás született arról, hogy a jövőben a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás bővítése lesz a Lisszaboni stratégia legfőbb célja, mivel az eddig használt eszközökkel, más világgazdasági tényezőkkel szemben az EU-nak nem sikerül áttörést elérnie a növekedés fokozása és a foglalkoztatás bővítése területén. Ennek megfelelően a koordinációs mechanizmus átalakult: a tagállamoknak 2005-től hároméves nemzeti akcióprogramokat kell készíteniük, amelyekben a gazdaságpolitikai és a foglalkoztatáspolitikai terveikről egységesen adnak számot (*Nemzeti Akcióprogram a Növekedésért és Foglalkoztatásért – NAP*). Emellett a szociális védelem és a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem területén külön folyik tovább a nyitott koordinációs együttműködés, miközben messzemenőig biztosítani kell a két folyamat közti összhangot.

A társadalmi összetartozás, a nyugdíjak és az egészségügy területein folyó munkát szintén összehangolják: az ún. *egyszerűsítési-modernizációs folyamat* ('streamlining') értelmében a három terület, valamint ezek össze-

függései mentén új közös célkitűzéseket fektetnek le, illetve egységes tagállami stratégiai jelentések elkészítését várják. Az új közös célkitűzések az alábbiak:

1. Átívelő ('overarching') célkitűzések

- Társadalmi összetartozás és esélyegyenlőség megteremtése mindenki számára megfelelő, elérhető, pénzügyileg fenntartható és hatékony szociális védelmi rendszerek és társadalmi befogadási politikák által
- A lisszaboni stratégiával és az EU fenntartható fejlődési stratégiájával való szoros összhang biztosítása
- A kormányzás és átláthatóság erősítése, az érintett szereplők bevonása a politikák kialakításába, végrehajtásába és monitorozásába.

2. Társadalmi összetartozás – mindenki számára biztosítani kell:

- az aktív társadalmi befogadást a munkaerőpiaci részvétel támogatásával, a leginkább hátrányos helyzetűek körében a szegénység és a ki-rekesztődés elleni küzdelemmel
- az alapvető erőforrásokhoz való hozzáférést, a társadalmi részvételhez elengedhetetlen szociális szolgáltatásokhoz való jogot, a kirekesztés minden extrém formája és a diszkrimináció elleni küzdelemmel
- a hatékony és hatásos társadalmi befogadási politikák megfelelő koordinációját (a kormányzat minden szintjének, a releváns szereplők, a szegénységben élők bevonásával).

3. Nyugdíjak

- a generációk közötti és generációkon belüli szolidaritás és méltányosság szellemében mindenki számára biztosítani kell a megfelelő nyugdíjvédelmeket
- szilárd közfinanszírozással biztosítani kell a köz- és magánfinanszírozású nyugdíjrendszerek pénzügyi fenntarthatóságát – a hosszabb munkában töltött élet és az aktív öregedés támogatásával, a járulékok és az ellátások közötti megfelelő és méltányos egyensúly megteremtésével, a magánnyugdíj rendszerek megfizethetőségének támogatásával
- biztosítani kell a nyugdíjrendszerek átláthatóságát, azok változó igényekhez, a modern társadalmi követelményekhez, a demográfiai öregedéshez és a strukturális változásokhoz való alkalmazkodását (tájékoztatást kell biztosítani az érintettek számára; a nyugdíjreformok széles társadalmi konszenzuson alapuljanak).

4. Egészségügyi ellátórendszer és tartós ápolás

- mindenki számára biztosítani a megfelelő egészségügyi ellátást és tartós ápolást, kezelni kell az ellátásokhoz való hozzáférésben és az ellátások kimenetében meglévő méltánytalanságokat, egyenlőtlenségeket
- biztosítani kell a minőségi egészségügyi ellátást és tartós ápolást, az ellátások hozzáigazítását a változó igényekhez, társadalmi és egyéni preferenciákhoz ; az egészségügyi szakemberek, a betegek és az ellátásban részesülők felelősségének erősítését,
- a megfelelő és magas szintű egészségügyi ellátás és tartós ápolás változatlanul hozzáférhető és fenntartható maradjon – az egészséges és

aktív életmód támogatásával, az erőforrások racionális felhasználásával, az ellátórendszerek és az intézmények közötti koordinációval.

A közös célkitűzések mellett a közös indikátorokat is áttekintik és átalakítják az új célokkal összhangban.

A tagállamoknak 2006 szeptemberére kell benyújtaniuk az Európai Bizottsághoz első, ún. *Nemzeti stratégiai jelentéseiket a szociális védelemről és a társadalmi összetartozásról (National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion)*. A jelentésnek a céloknak megfelelően négy része lesz: az első egy egységes stratégiai rész, amely bemutatja a szociális védelmi politikák, valamint a gazdasági- és foglalkoztatási folyamatok egymásra hatását. Ezen kívül relatíve önálló részekként megmaradnak a két évre (2006–2008) szóló cselekvési terv a társadalmi összetartozásért, illetve a nyugdíjakról, valamint az egészségügyről szóló stratégiai jelentések. A 2008-ban benyújtandó következő jelentés már három évre szól, és ettől kezdve teljes mértékben együtt halad a gazdasági és foglalkoztatási koordinációs ciklussal.

A nemzeti stratégiai jelentés előkészítése megkezdődött. A társadalmi összetartozásról szóló rész a 2006–2008-ra vonatkozó tervek mellett a jelenlegi NCST megvalósulásáról szóló beszámolót is tartalmazni fogja. A dokumentummal kapcsolatos konzultációra 2006. nyarán kerül sor.

A következőkben részletesen bemutatunk néhány olyan szakmai programot – tevékenységet, amely szorosan kapcsolódik az NCST-hez.

Elsőként a Társadalmi Kirekesztés Elleni Bizottság alatt működő METOD szakmai műhely, melynek feladata a szegénységgel kapcsolatos, illetve tágabb értelemben társadalomstatisztikai adatgyűjtések áttekintése, és ajánlások megfogalmazása a kormányzat felé az NCST-hez kapcsolódó adatigényekkel, adatszolgáltatásokkal kapcsolatban.

A következő a Társadalmi Kirekesztődés elleni Közösségi Akcióprogram egyik tevékenységének, az ún. „peer review” vagy kölcsönös felülvizsgálat szeminárium-sorozat, melynek egyik állomása 2005 júniusában Magyarországon volt, a falu- és tanyagondnoki rendszerről.

Az NCST fő szakmapolitikai prioritásaihoz kapcsolódóan három programot mutatunk be: a gyermekszegénység elleni küzdelem területén a 2004-ben indult Biztos Kezdet Programot, a roma emberek társadalmi integrációja területén pedig az Összetartó Társadalom médiakampányt, valamint a telep- és teletszerű lakókörnyezet felszámolására indított modellprogramot.

TALLER ÁGNES

Nemzetközi szeminárium a falu- és tanyagondnoki szolgáltatásról

A szegénység és társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem részeként az Európai Unióban 2002–2006 között működik a Társadalmi Kirekesztődés elleni Közösségi Akcióprogram. Az akcióprogram szándéka a nemzeti cselekvési tervek végrehajtásának elősegítése, a tagállamok akcióinak gazdagítása, az országok közti együttműködés, a tapasztalatcsere elősegítése.

Az akcióprogram keretein belül működik a „peer review” vagy „kölcsonös felülvizsgálat” szeminárium-sorozat, amely a tagállamok önkéntes, egymástól való kölcsönös tanulását elősegítő program. A folyamat nemzetközi szemináriumok sorozatát jelenti, amelyek során a vendéglátó országok a Társadalmi összetartozásról szóló nemzeti cselekvési tervükben szereplő jó gyakorlatok közül mutatnak be egy intézkedést, programot a részt vevő országok szakembereinek, amelyről azután nyílt vitát kezdeményeznek. A cél a jó gyakorlatok elterjesztése, hatékonyságuk értékelése, más országban való alkalmazási lehetőségük vizsgálata. Egy-egy szemináriumon a vendéglátó országon kívül 6–7 másik tagállam kormányzati és független szakértői, az Európai Bizottság, valamint nem-kormányzati szervezetek képviselői vesznek részt.

A program 2004-ben indult; évente 7–8 szeminárium megrendezésére került sor, különböző tagállamokban.¹

2004-ben két ülésen vettek részt magyar szakértők: Írországban az adósságkezelésről, és Németországban a munka és a családi élet összeegyeztetéséről értekeztek.

2005 folyamán szintén két szemináriumon voltak jelen magyar résztvevők: Portugáliában a „Közösségfejlesztés a Strukturális Alapok segítségével” címűn, illetve Belgiumban a „Minimumjövedelem és társadalmi integráció” témájában. Emellett 2005. június 27–28-án, Miskolcon Magyarország is rendezett szemináriumot a falu- és tanyagondnoki szolgáltatásról.²

A „Hátrányos helyzetű kistelepüléseken élők alapszolgáltatásokhoz való hozzáférése – Falu- és tanyagondnoki szolgáltatás” című konferencia a második alkalom volt arra, hogy új tagállamban mutassanak be egy jó gyakorlatot. A szeminárium a témaválasztás szempontjából is különleges, mivel az Európai Unióban csak a közelmúltban került reflektorfénybe az elmara-

¹ A szemináriumokról bővebb információ elérhető a <http://www.peer-review-social-inclusion.net> honlapon.

² 2006. május 4–5-én Londonban rendeztek peer review szemináriumot a Biztos Kezdet Programról, melyen Magyarország szintén képviseltette magát.

dott vidéki térségekben élők kérdése, mint a társadalmi kirekesztődés egyik fontos aspektusa.

A szemináriumon kormányzati és civil szakemberek vettek részt, összesen hét országból (Finnország, Görögország, Litvánia, Portugália, Szlovénia kormányzati és független szakértői), továbbá az Európai Bizottság és jelentős európai civil szervezetek képviselői, mint a Caritas (romániai képviselő) és az ESIP (European Social Insurance Platform), francia képviselővel. Magyar részről a Falu- és Tanyagondnokok Egyesületének számos képviselője, a Szociális Szakmai Szövetség, illetve az ICSSZEM és az NCSSZI képviselői voltak jelen a konferencián.

A szeminárium-sorozat minden esetben azonos forgatókönyv alapján zajlik: a Közösségi Akcióprogram tagállami kormányzati képviselőkből álló tanácsadó testülete minden év elején dönt az éves programról. A konferencia szervezésére önkéntesen vállalkozó minisztériumok témái közül a legnagyobb érdeklődésre számot tartókat választják ki. Az egyes témákat illetően az Európai Bizottság felkér egy szakértőt, hogy nemzetközi kontextusban írjon vitaindító anyagot az adott programról, illetve szolgáltatásról. Mivel a falu- és tanyagondnoki szolgáltatás kuriózum Európában, ezért a felkért angol szakértő a vitaindítójában azt vizsgálta, hogy a hazánkhoz hasonlóan jelentős területi különbségekkel és elmaradott vidéki térségekkel rendelkező tagállamokban milyen szociális és egyéb alapszolgáltatásokat biztosítanak az elmaradott vidéki térségek lakosainak. A magyar félnek szintén írásos anyagot kellett készítenie a szolgáltatásról. Ennek keretében a magyar részről felkért »nemzeti szakértő« kérdőíves felmérést is végzett a falu- és tanyagondnokok körében, hogy minél több információ, adat álljon rendelkezésre.

Ezeket az anyagokat több héttel a rendezvény előtt elküldték a résztvevőknek, és felkérték őket, hogy adjanak írásos reflexiót rájuk. Tehát mindenki véleményezte az adott szolgáltatást, illetve arra is kitértek, hogy mennyiben látják adaptálhatónak a programot saját országukra vonatkozóan.³

A magyarországi szeminárium programja az alábbi volt: az első napon a magyar kormányzati képviselők illetve a nemzeti szakértő mutatták be a szolgáltatást, majd a tagállamok vitaanyagainak ismertetése következett. A nemzetközi szakértő, aki egyben a European Social Network nevű nemzetközi civil szervezet képviselője is, röviden ismertette vitaindítóját. Ezt követően a fenntartók (települési önkormányzat), a szolgáltatók (Falu- és Tanyagondnokok Egyesülete) és a kutatói szféra képviselői kaptak szót. Az első nap helyszíni látogatásokkal zárult a falugondnoki szolgáltatást működtető néhány borsodi településen (Sajógalgóc, Hét, Sajósenye, Zilíz, Gesztely-újharangod és Szegi községek). Itt a résztvevőknek lehetőségük nyílt kérdéseket feltenni a falu- és tanyagondnokoknak, a polgármestereknek és jegyzőknek.

A tapasztalatok alapján a résztvevők másnap három csoportban vi-

³ A tagállami vitaanyagok „Comment Paper” néven, a nemzetközi szakértői jelentés „Discussion Paper” néven, angol nyelven elérhetők a http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer/en/Review_DB/show_peer_review_single?peer_review_key=24&year=2005 weboldalon.

PROGRAM AZ NCST NÉPSZERŰSÍTÉSÉRE

tatták meg a tanya- és falugondnoki szolgáltatás előnyeit, korlátait, és lehetséges fejlesztési irányait. Ezt követően a tapasztalatok összegzésére került sor.

Az *előnyök* közé sorolták, hogy a tanya- és falugondnoki szolgáltatás alulról induló kezdeményezés volt, hogy személyes kapcsolatokon alapszik, és ezért rugalmas. Emellett könnyen elérhető, a lakossági igényekhez szabott, sokoldalú szolgáltatás, melynek fontos elemét képezi a mobilitás biztosítása, a szociális tőke fejlesztése és a helyi közösség fellendítése.

Korlátai a résztvevők tapasztalatai alapján abból fakadnak, hogy a szolgáltatás személy- és helyi politika-függő, szűkös a költségvetése, hiányzik a monitorozás és értékelés, a szolgáltatás helye nem tisztázott az egészségügyi- és szociális szolgáltatásokhoz képest, és jogilag nincs részletesen szabályozva a szolgáltatás tartalma, ami a falugondnok kiszolgáltatottságához és jelentős túlterheltségéhez vezethet.

A megfogalmazott *fejlesztési javaslatok* a következők:

- Azokon a településeken, melyeken a munkaidő nagy része szállítással telik, bővíteni kellene a falugondnok szerepkörét. Világosabban meg kell határozni a feladatkört, melynek tartalmaznia kell a szállítást, a személyes gondoskodást, a civil társadalom erősítését, az információterjesztést, továbbá híd-szerepet kell betöltenie a többi szolgáltatással kapcsolatban.

- A falugondnoki szolgáltatásért felelős szervek körét (általában ez a helyi önkormányzat) pontosabban meg kell határozni.

- Szorosabb együttműködésre és partnerségre volna szükség a többi, kapcsolódó szolgáltatást nyújtó szolgáltatóval, a nem-kormányzati szervezetekkel.

- Célzottság: egyensúlyt kellene teremteni a közösségi és az egyéni igények kielégítése között.

- A falugondnokok helyenként tapasztalható kiszolgáltatottságát a politikától (polgármestertől) meg kell szüntetni.

- Szükség van a helyi hálózatok és a szakmai támogatás fejlesztésére, tökéletesítésére.

- A falugondnokok, polgármesterek és más szintű szereplőknek továbbképzésben kell részt venniük.

- A rendszert értékelnie kell: a helyi közösségnek, a szociális szolgáltatóknak, a finanszírozó minisztériumnak; ennek érdekében adatokat kell gyűjteni.

A résztvevők az alábbiakat tartanák egy ideális szolgáltatás elemeinek:

- A célcsoport igényeinek pontos ismerete;
- Megfelelő jogi keretek, amelyek kialakításakor tekintettel voltak a társadalmi befogadásra, és amelyek tisztázzák az állampolgárok jogát a szolgáltatásokhoz;

- Rugalmasság a változó igényekhez való igazodás érdekében;

- A helyi közösségekkel való munka során integrálja az egészségpolitika, lakáspolitikát, a szociális szolgáltatásokat, a foglalkoztatást, a gazdasági fejlesztéseket stb. elemeit;

- Oktatásra és képzésre van szükség ahhoz, hogy akik igénybe veszik a szolgáltatást, képesek legyenek ezek alkalmazására és mozgósíthatóakká váljanak.

Átvehetőség

A részt vevő tagállamok képviselői az alábbi véleményeket fogalmazták meg a szolgáltatás adaptálhatóságával kapcsolatban:

Finnországot a szeminárium hozzásegítette a probléma mélyebb megértéséhez, de az átvételt illetően egyelőre nincsenek elképzelések.

Görögországot esetében a szeminárium rávilágított arra, hogy jobban kell fókuszálni a kirekesztett csoportokra a kirekesztődés elleni nemzeti cselekvési tervekben, a helyi igényekre szabott megoldások bevezetésével. Ötletet kaptak arra nézve is, hogy a nem-kormányzati szervezetek hogyan vonják be vidéken a társadalmi befogadás elősegítésének folyamatába.

Litvániában a falugondnok által Magyarországon ellátott feladatokért számos intézmény felelős. A szociális szolgáltatásokat szintén az önkormányzatok finanszírozzák, és a magyarhoz hasonló országos rendszer ezzel összeütközésbe kerülne. Jóllehet egy hasonló szolgáltatás hasznos lenne azokon a területeken, ahol elszórtan él a népesség.

Portugáliában, ahol az intézményrendszer merev, a szeminárium a szociális szolgáltatások rugalmasságára hívta fel a figyelmet, és jó példát szolgáltatott arra, hogy a változtatás lehetőségéről meg lehet győzni azokat, akik eddig szkeptikusak voltak.

Romániában számos faluban dolgozik falugondnok, a Caritas Alba Julia által működtetett rendszerben, azzal a fő különbséggel, hogy ott a polgármesterek nem játszanak szerepet a rendszerben (mert nem minden faluban van polgármester). A szeminárium fő tanulsága tehát, hogy inkább a térségi szinteken kell széles politikai támogatottságot szerezni a falugondnok munkájának, minthogy a falugondnok pozíciója szorosan kötődjön a polgármesteréhez.

Szlovénia megbizonyosodott a vidékfejlesztés EU-szerte tapasztalható jelentőségéről, és úgy véli, hogy a szeminárium újabb ötleteket érlel majd.

Az ESIP szintén merített a magyar falugondnoki modell tapasztalataiból, különösen ami az igazgatási szint, a szociális védelmi rendszerek, a nem-kormányzati szervezetek és a szakemberek felelősség-megosztását illeti. Elsősorban *Franciaországban* jellemző, hogy néhány regionális biztosítási alap működtet hasonló szolgáltatást, vagy tervezi, hogy működtetni fog ilyeneket, így nyerhetnek tapasztalatokat a magyar modelltől.

A szeminárium *Magyarország* számára elsősorban a tudatosságot fejlesztette, és alkalmat adott arra, hogy más távlatból is megvizsgálják a falugondnoki rendszert.

Következtetések és tanulságok

A peer review szeminárium rávilágított azokra a kihívásokra, melyekkel a központi és a helyi kormányzat, az önkéntes szervezetek és a falvak szembesülnek a tekintetben, hogy elérhető és jó minőségű szolgáltatásokat nyújtsanak a vidéki térségekben élők számára. Ezek a kihívások nemcsak Magyarországra vagy általában a kelet-közép-európai országokra érvényesek, hanem az Európai Unió minden olyan országára jellemzőek,

melyben a vidéki lakosság számottevő. A szolgáltatásnyújtás fő korlátai a közlekedési és szolgáltatási infrastruktúra hiányosságából fakadnak, ami a vizsgált országok mindegyikében probléma. Ez befolyásolja a szolgáltatások minőségét, és a szükséges szakemberek elérhetőségét. A szolgáltatások és a fizikai, pénzügyi és humán infrastruktúra hiányát súlyosbítja az elvándorlás, ami éppen a legelmaradottabb vidékeken a legmagasabb.

A vidéki szolgáltatásnyújtás kihívásaira adott válaszok országról országra, illetve faluról falura különböznek, tükrözve az eltérő szolgáltatási rendszereket, és az országos és helyi prioritásokat, tradíciókat. Így a peer review szeminárium jó lehetőség volt a részt vevő országoknak arra, hogy bizonyos távolságból nézve hasonlítsák össze és értékeljék saját politikájukat a Magyarországon bemutatott jó gyakorlathoz képest. Magyarország számára pedig hasznos volt, hogy bemutathatta a falu- és tanyagondnoki rendszert a hasonló körülményekkel szembesülő más országoknak, lehetőséget kínált az összehasonlításra, felhívta a figyelmet a témára helyi, országos és európai szinten, és fölébresztette annak igényét, hogy célirányos párbeszédet alakítsanak ki, melynek során több ötlet született a rendszer fejlesztésére és kiterjesztésére.

Nem kétséges, hogy a falu- és tanyagondnoki szolgálat innovatív és jó gyakorlat, amelyre a vidéki közösségek elkezdtek építeni, és a sajátjuknak tekintik. A helyi szintű szerveződés valóban a rendszer legkiemelkedőbb vonása. Jóllehet a rendszer elsősorban állami finanszírozású, de annak a helyi közösségnek a kezében van, akit szolgál. Ennek eredménye egy igényekre szabott szolgáltatás, amely figyelembe veszi, és tiszteletben tartja a helyi körülményeket. Az erőssége a rugalmasság, illetve gyakran ez az egyetlen segítség, amelyre a helyiek számíthatnak. A falugondnok nélkül a helyi társadalmi, és gyakran a gazdasági élet is stagnálna, és talán tovább ösztönözné az elvándorlást. Fontos tehát, hogy Magyarország folytassa a modell elterjesztését.

Az erősségek ellenére a magyar kutatások és a szeminárium számos olyan pontot megjelölt, amelyeket figyelembe kell venni a falugondnoki rendszer jövőbeli fejlesztése során. Ezek más, hasonló helyzetű országok számára is tanulságul szolgálnak:

- Szükség van egy biztos információs bázisra, melynek alapján a szolgáltatásokat tervezik és megvalósítják. Ebbe beletartozik, hogy jobban ismerjük és megértsük a lakosság igényeit, nemcsak a társadalmi és gazdasági adatok szintjén, hanem azáltal, hogy az állampolgároknak és a szolgáltatást igénybevevőknek feltesszük a kérdést, hogy mire lenne szükségük.

- A falugondnoki rendszer, vagy bármely más vidéki (vagy városi) szolgáltatás fejlesztésekor fontos az integrált megközelítés az egészségügyi, lakhatási, a foglalkoztatási és szociális szolgáltatások és a lakosság közt. A helyi hálózatfejlesztés és az együttműködés a legfontosabb tényezők a minőségi és elérhető szolgáltatások nyújtásában.

- Az oktatás és különösen a továbbképzés elengedhetetlen a szolgáltatásnyújtásban és a falugondnokok megerősítésében.

- A megfelelő jogi szabályozásnak kimondottan utalnia kell a társadalmi kirekesztődésre, és tisztázni kell a falugondnok pontos szerepét,

illetve a szolgáltatáshoz való jogokat, hogy a lakosság tudatában legyen a jogosultságának, illetve annak, hogy milyen szolgáltatásokat kell nyújtani.

- A vidéken tapasztalható társadalmi kirekesztődésnek erősebben kell kapcsolódnia a nemzeti cselekvési tervekhez, és az Európai Unió általános gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai elképzeléseihez. A „mainstreaming”⁴, és különösen a szociális védelmi rendszerek modernizációja és egyszerűsítése segíteni fog az integráltabb szolgáltatások fejlesztésében.

- Az utolsó fontos tanulság a vidéki térségekben zajló szolgáltatásnyújtás témájának kiemelése, európai szinten, illetve annak kézzel fogható, minden szempontból kielégítő integrációja az európai társadalmi befogadási politikába. Jelenleg a vidékpolitika főként a mezőgazdaságban van jelen, és a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelmet célzó intézkedésekben vagy marginális szerepet játszik, vagy egyáltalán nincs szerepe. A vidéken tapasztalható társadalmi kirekesztődés a szórványos szolgáltatásokkal együtt elterjedt probléma az Európai Unió országain belül, ezért nagyobb figyelmet igényel, mint amit jelenleg megkap.

A szemináriummal kapcsolatos összes dokumentum elérhető angol nyelven a következő weboldalon: <http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer/en/Newsletter>

⁴ A „mainstreaming” szó szerint „fősodorba állítást” jelent. Az uniós nyelvezetben azt takarja, hogy a különböző szakpolitikák minden területén és minden szintjén figyelembe vesznek bizonyos szempontokat. Így, a társadalmi befogadás főáramba helyezése (mainstreaming) a szegénység leküzdésének és a társadalmi befogadás célkitűzéseinek/szempontjainak minden szakmapolitikai területen való figyelembe vételét jelenti.

ESZIK ZOLTÁN

A Nemzeti Cselekvési Terv és a Biztos Kezdet Program

Az elmúlt években szerte Európában megérett az a felismerés, hogy a nagy ellátórendszerek komoly minőségi és hatékonysági problémákkal küzdenek, fenntarthatóságuk már középtávon veszélybe kerülhet. A megújuló társadalom feltételeinek megteremtéséhez ezért elkerülhetetlen az egészségügy, a szociális ellátórendszer és az oktatás reformja. A társadalmi befogadást erősítő *szociális és gyermekjóléti szolgáltatásokat* nyújtó intézményrendszert úgy kell átalakítani, hogy a legalapvetőbb – családközei – személyes szolgáltatások rendelkezésre álljanak a legkisebb településeken is.

Amikor a gyermekszegénységről beszélünk, a szociológusok megkülönböztetik az abszolút és a relatív szegénységet, míg az előbbit jobbra a napi háromszori étkezést nem biztosító jövedelemmel, az utóbbit a helyben szokásos javaknak a beszerzését biztosító jövedelem felével rendelkezők csoportjával azonosítják. Az ENSZ, az UNESCO és az OECD égisze alatt lezajlott, különböző nemzetközi összehasonlító adatfelvételek a múlt század utolsó éveiben arról adtak képet, hogy a legfejlettebb országok (pl. az Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Olaszország) sem kerülhetik el szembesülést azzal a ténnyel, hogy a fejlődés árát a társadalom legvédtelenebb csoportjai, a gyerekek fizetik meg. A folyamat megállítása és megfordítása a politikai és a szakmai közélet fókuszába került. A gyermekszegénység felszámolását szolgáló eszközök a támogatási formák – elsősorban adókedvezmények és adóhitelek (pl. a bébikötvény) formájában kínáltak kivezető utakat és egy invenciózus program keretében, melynek a Sure Start (*Biztos Kezdet*) nevet adták.

A gyermekszegénységre vonatkozó brit adatok 1997-ben, amikor a program indult, ijesztőek voltak, különösen azzal a kétes rekorddal együtt, amely a terhes tinédzserek számában jelentkezett: ez volt ugyanis a legnagyobb a nyugati féltekén! 2020-ra azt a célt tűzték ki, hogy a szegénységben születő és felnövő gyerekek aránya csökkenjen le 26,3-ról 17 százalékra. A kb. 65 milliós országban 1,2 millió gyerek sorsában következzon be érdemi javulás.

Az Egyesült Királyságban évek óta sikeresen működő program magyarországi adaptálásának előkészítése 2003-ban kezdődött, Nigel Thorpe budapesti brit nagykövet személyes támogatásával. A folyamat keretében az ország különböző típusú településein és kistérségeiben indultak el modellkísérleti programok az ICSSZEM finanszírozásával. Az első szakaszban 400 család és 700 hat éven aluli gyermek kapott támogatást a sokszereplős intézményhálózat együttműködésében.

A legfontosabb *brit tapasztalat*, hogy a helyi programok az érintett csa-

ládok aktív részvételével a *helyi közösségre épülnek*, valamint a szakemberek széles körének közreműködését igénylik, *szoros együttműködésben* valósulnak meg.

2004-ben az NCST beemelte ezt az újonnan induló programot. A modellkísérletek kétéves tapasztalatainak elemzése nyomán az idén kezdtek bele a program országos szintű kiterjesztésébe. A helyi program indításának feltétele a bejelentkezés és regisztráció a Biztos Kezdet Programba. A szándéknyilatkozatok beadásának első szakaszában 2006. április végéig 93 önkormányzat, intézmény és civil szervezet nyilatkozott arról, hogy tervezi a Biztos Kezdet Program indítását a településen. A szándéknyilatkozatok többségét a hátrányos helyzetű régiókból küldték be.

A program kiépítése kifejezi a kormányzat azon célúzását, hogy a szegénység, elsősorban a gyermekszegénység csökkenjen Magyarországon. Ezt a célt szolgálja a Gyermekszegénység elleni Nemzeti Program, amely egy hosszú távú elképzelés. Ennek első, három évre szóló eleme azt célozza, hogy három év alatt érzékelhetően csökkenjen a szegénységben élő gyermekek száma és aránya, és hogy jelentősen javuljon a mélyszegénységben élő gyermekek élethelyzete.

A szegénység – elsőként a gyermekszegénység – csökkentése fékezheti azt a folyamatot, hogy a szegény családok gyermekei – különösen a roma és fogyatékos gyermekek – vesztésként induljanak az oktatásban és a munkaerőpiacon, azaz megállíthatja a szegénység újratermelődését. A gyermekek esélyeinek növelése a következő generációk potenciális munkavállalóinak körét is bővíti.

A szegénység, ezen belül a gyermekszegénység összetett jelenség. Nemcsak a szűkös jövedelem jelent gondot, hanem az is, hogy számtalan más, a gyerekek jelenét és jövőjét meghatározó feltétel sem teljesen jól. Kérdés, hogy a gyerekek szüleinek van-e a munkájuk révén helyük a társadalomban; hogy szüleik és ők maguk mennyi megbecsülést kapnak, méltóságukat tiszteletben tartják-e; hogy milyen lakásban, környéken laknak; hogy milyen oktatást, nevelést, képzést nyújtanak számukra az intézmények; hogy hogyan táplálkoznak, milyen az egészségük és milyen gyógyító ellátást kapnak. A hiányok mindezekben a területeken ártanak a gyerekek fizikai és pszicho-szociális fejlődésének, lehetetlenné teszik a boldog és kiegyensúlyozott gyerekkort, a törvényben megerősített gyermeki jogok érvényesülését, és ártanak a gyerekek mobilitási esélyeinek.

A gyermekszegénység csökkentése mindezért nemcsak szociálpolitikai kérdés. A gyermekszegénység elleni stratégiának fel kell ismernie e területek – jog, munkaügy, jövedelempolitika, oktatás és képzés, lakásügy, egészségügyi és szociális szolgáltatások – kölcsönös összefüggéseit. A problémák komplexek, kezelésük is csak az lehet. Ez a politikák rendszerré összeálló kidolgozását, az eszközök rendszerré szervezett alkalmazását, sokoldalú együttműködések, a folyamatokat komplex módon áttekintő ellenőrzést, teljesítménymérést jelent.

A mai helyzet hosszú folyamatok következménye. A folyamatok megállítása és megfordítása nagyon sok időt igényel.

A célok elérése érdekében meg kell határozni azokat a beavatkozási területeket, valamint a beavatkozás módszereit, amelyek a lehető leghatékonyabb és a legközvetlenebb megtérülést garantálják. Szakértők sze-

rint mind egyértelműbb, hogy a korai képességfelismerés és korai fejlesztés a gyermekek egész sorsát meghatározó kulcskérdés. Az eddig ismert eszközök között sikeresnek látszik a Nagy-Britanniából átvett *Biztos Kezdet Program*, amely a terhesség idejétől az iskolába lépésig nyújt közösségi, komplex és folyamatos segítséget a gyermekeknek és családjaiknak.

A program struktúrája



A program tervezése a keretek és a feltételek meghatározása a *Programirányító Csoport* feladata, felelőssége. A *Szakértői Műhely* feladata a program szakmai és módszertani fejlesztése, amely magában foglalja a modellkísérleti programok fejlesztési feladatainak meghatározását is. A *Modellkísérleti Műhely* koordinálja az egyes modellkísérletek szakmai fejlesztési és módszertani feladatainak megvalósítását.

A *regionális szakértői hálózat* folyamatos tanácsadást biztosít az induló programok részére a tervezéstől a megvalósításig. Ennek keretében – az adott megyékben – kapcsolatot tart a programok helyi munkatársaival, támogatja a helyi programok tervezését, szakmai készségfejlesztő programokat közvetít, tanácsadói szolgáltatást nyújt. A regionális hálózat valamennyi induló program tervezéséhez, a helyi szakmai program kidolgozásához egy úgynevezett tervezési nap keretében nyújt szakértői támogatást.

Az elkészült szakmai program befogadása után az adott település vagy településrész tagja lesz a Biztos Kezdet Programok Országos Hálózatának.

Az *információs és tanácsadó hálózat* feladata az induló programok képviselőivel való kapcsolattartás. A szakmai támogatás keretében folyamatos információszolgáltatást, tanácsadást, szakértői támogatást biztosítunk a programok tervezéséhez, emellett a kiadványszerkesztést, a szakmai programok és képzések szervezését is megvalósítjuk a települési szintű programok munkatársai, együttműködő partnerei számára.

Az információszolgáltatást és tanácsadást az Országos Esélyegyenlőségi Hálózat munkatársai biztosítják, valamint felkészítő programokat, regionális fórumokat, országos konferenciát szerveznek, így az egész ország területén megoldott a Biztos Kezdet Programot indítani szándékozó települések, intézmények, szervezetek megfelelő tájékoztatása.

A Biztos Kezdet Program országos bevezetése és hosszú távú fenntarthatósága feltételezi a program szakmai támogató rendszerének fejlesztését, a helyi programok folyamatos szakmai támogatását, monitorozási, értékelési, képzési rendszerének kidolgozását és módszertani fejlesztését, a helyi Biztos Kezdet Programok szakmai követelményeknek

való megfelelésének, a célok gyakorlati megvalósításának biztosítása érdekében.

Önértékelés, monitor

Az országos szakértői munkacsoport feladata a szakmai-módszertani eljárások kidolgozása, kiadványok, módszertani segédanyagok szerkesztése, a települési szintű programok önértékelési rendszerének fejlesztése, monitorozása.

Az önértékelési rendszer kidolgozása regionális szinten a programok képviselőinek részvételével történik, tervezünk helyszíni látogatásokat a megvalósítás folyamatában. A monitorozás biztosítja a program fejlesztéséhez a szükséges adatokat, ennek a feladatnak az ellátására független értékelő szakembereket kérünk fel. A monitoring és az értékelési szempontokat a modellkísérleti programok tapasztalatai alapján és az induló programok képviselőinek részvételével dolgoztuk ki, illetve fogjuk kidolgozni.

A Biztos Kezdet Program szakmai rendszerének fejlesztése alapvetően az alábbiakat célozza meg:

- olyan helyi programok generálása, amelyek javítják és bővítik a 6 évnél fiatalabb gyermekek családjainak nyújtott szolgáltatásokat,
- a helyi programokból összegyűjtött „jó gyakorlatok” elterjesztése azok körében, akik vállalják a program bevezetését.

Képzések a programban

A Biztos Kezdet Program – a szemléletmód és a szakmai kompetenciák vonatkozásában is – új kihívásokat jelent. Két hangsúlyos mozzanat ebben az érintett családok részvétele és az ágazatközi együttműködés. Ennek megfelelően a program célkitűzéseinek megvalósítása érdekében képzési programokat fejlesztettünk ki a brit és a magyarországi tapasztalatok alapján.

2006-ban sor kerül mind a Biztos Kezdet Programhoz kapcsolódó, ún. *Képzők képzése* programok, megyei referensek felkészítő programjainak, mind az idén induló helyi programokban dolgozó munkatársak részére tervezett képzési, továbbképzési programok szervezésére.

A Biztos Kezdet Programok fenntarthatóságát biztosítja a szakmai hálózat országos koordinálásához kapcsolódó feladatok ellátása, úgymint a támogatási rendszer koordinálása, a szakmai partnerség és együttműködés fejlesztése, a program szakmai nyilvánosságának folyamatos biztosítása. További feladat a hálózat működtetéséhez kapcsolódó szervezési és adminisztrációs feladatok ellátása.

Kezdeti tapasztalatok

A program feltétele, hogy a terepen dolgozó kollégák megismerjék a Biztos Kezdet Program szakmai tartalmát, s felkészüljenek a program indítására. Ezt a célt szolgálta az az országos konferencia- és tanácskozássorozat, amely februárban és márciusban közel háromezer szakembert ért el, az önkormányzati döntéshozóktól az egészségügy, az oktatás és a jóléti ellátások területén. A kísérleti programok hároméves tapasztalata alapján az egyik legkritikusabb elem az indulás időszakában a különféle ágazatokhoz tartozó intézményekből érkező – együttműködésre vállalkozó – kollégák eltérő értékrendjének összehangolása, a közös tevékenység megkívánta együttműködési és kooperációs készség biztosítása.

A tizenkét helyszínen különböző körülmények között indítottuk a modellkísérleti programokat, s ebből fakadóan igen eltérő az a helyi szakmai háló, amely a zajló tevékenységek szakmai hátterét alkotja. Három nagyobb szakterület képviselője azonban mindenütt jelen van: a leginkább a védőnő személyében megtestesülő egészségügy, a szociális ágazat vagy az egyszemélyes gyermekjóléti szolgálatával, vagy a családsegítő központ révén, és harmadikként az oktatási területet is képviseli, jobbjára az óvoda egy munkatársa. Rajtuk kívül a legtöbb esetben a kisebbségi önkormányzat és a különféle civil (esetleg önszolgáltató) szervezetek képviselői válnak részeseivé az integrációnak.

A kísérleti programok munkáját támogató szakértői munkacsoport egyik legfontosabb felismerése, hogy a sikeres programok hátterében a szükségletek közös azonosítása, a mozgósítható erőforrások legszélesebb körének feltárása, valamint kölcsönös belátáson alapuló, komplex megoldások állnak. Ebben pedig az érintett szakemberek szakmai személyisége a kulcs: az, hogy miként képesek megosztott felelősség mellett teamben dolgozni.

A jövő

A helyi Biztos Kezdet Programok széles körű elterjedését, a szolgáltatás általánossá válásának folyamatát leíró lehetséges *scenáriók* a program jövőbeli finanszírozási módjától függően alakulhatnak:

(1) *Nem lesz több támogatás:* A program technikai szükségletei minimális anyagi befektetést igényelnek. A források jórészt már a mai ellátási rendszerben is jelen vannak, vagy megteremthetők. A Biztos Kezdet Klubok berendezéséhez és felszereléséhez, a heti három napi nyitvatartáshoz, a két házigazda bérezéséhez nincs szükség különösebb extra forrásra. Természetesen ezeknek a szerény, vagy másként fogalmazva: minimális feltételeknek a megteremtése is csak azokon a településeken képzelhető el, ahol egyébként már léteznek családsegítő, gyermekjóléti, napközi gyermek-ellátási szolgáltatások.

A megoldás értékei természetesen ebben az esetben is érvényesülhetnek. A szolgáltatás bevezetésére helyben szövetkező szakemberek a közös tervezés során ágazatokon és szektorokon felülemelkedő megközelítésben láthatják saját közreműködésük fontosságát; azáltal pedig, hogy

a tervezői munkának szerves részét képezi az érintett családok képviselőinek bevonása, lényegesen pontosabb „megrendelések” kielégítésére vállalkozhatnak a korábbiaknál nagyságrendekkel befogadóbb, partneribb közegben. E két szempont együttes érvényesítése már igazi innovációvá teheti a korábbi rutinszerű tevékenységet, ami a munka hatékonyságát is jelentős mértékben tudja majd fokozni.

(2) *A támogatás csak a szociális ágazatban rendelkezésre álló forrásokból érkezik:* Okos tervezéssel, a szükségletek pontos felmérésével kialakítható egy olyan – szolidabb – támogatási politika, amely a leginkább támogatásra szoruló települések, kistérségek és régiók igényeinek rangsorolásával garantálja, hogy a szolgáltatás ott legyen elérhető, ahol erre a legnagyobb az igény.

(3) *Az uniós támogatással megvalósuló fejlesztések 2007 és 2013 között kiemelt prioritásként biztosítják a program középtávú finanszírozását:*

Ebben a tervek szerint (2006. áprilisi állapot!) a gyerekeket és a fiatalokat érintő támogatások konkrét intézkedésekben öltenek testet, amelyek a különböző operatív programok részét képezik. Az ún. ERFA típusú a humán (oktatási, egészségügyi és jóléti programoknak helyet adó) infrastruktúra fejlesztését segíti, a regionális operatív program a régiókban az ágazatokkal egyeztetetten tervezett célokat szolgálja, és – ezeken túl – az ún. ESZA típusú Emberi Erőforrás-fejlesztési Operatív Programban megfogalmazó fejlesztések jutnak külön forrásokhoz.

Az intézkedések két fontos elv mentén alakulnak:

(1) *Gyermekek és fiatalok mindenekelőtt.* A gyermekek és fiatalok számára biztosítani kell mindazon feltételeket (oktatás, képzés, megfelelő lakhatás, összehangolt szolgáltatások, ifjúsági önszerveződések), amelyek háttérrel sikeres felnőttek lehetnek, amelyek révén a szegény családi háttérű, hátrányos helyzetű gyermekek és fiatalok is egyenlő esélyekhez jutnak, hasznosítani tudják az iskola és a közkulturális intézmények adta lehetőségeket.

(2) *Aktivitás-centrikus szociál- és ifjúságpolitika.* A társadalmi jólét eléréséhez meg kell mutatnunk a szegénységből kivezető utakat és az öngondoskodás lehetőségeit mindazok számára, akik ma nem szereplők a munkaerőpiacnak.

A *Beruházás a jövőnkbe* kiemelt komplex program három egymással szorosan összefüggő, egymást feltételező célprogramból áll össze. Ezek a következők: *Biztos Kezdet, Csökkenő Lemorzsolódás, Sikeres Életkezdés.* Valójában valamennyi célprogram a hátrányos helyzetű gyermekek és fiatalok „sikeres” életre, a munkaerő-piaci és az aktív társadalmi részvételre való felkészülését segíti elő.

Az intézkedések célja továbbá a hátrányos helyzetű térségekben élő gyermekek fejlődési esélyeinek növelése (együttműködésben a családokkal és a helyi közösségekkel) és az önállósághoz szükséges készségek fejlesztése. (Társadalmi részvétel, életvezetési kompetencia-fejlesztés.) Helyi innovatív szolgáltatások támogatása. Az intézkedések során támogatandó tevékenységek: a hátrányos helyzetű településen élő gyermekek integrált fejlesztése, szülői kompetenciát növelő klubok, közösségek támogatása; az írott és elektronikus médiában a nevelést, a családi életet szakszerűen, érthetően és életszerűen bemutató, a problémamegoldást

PROGRAM AZ NCST NÉPSZERŰSÍTÉSÉRE

segítő, prevenció célú műsorok, cikkek a széles közvélemény számára. Az érintetteknek nyújtott szolgáltatások közötti együttműködés, a jelzőrendszer fejlesztése. Szakemberek, önkéntesek speciális képzése, továbbképzése. A szolgáltatások és a szülők közti partnerség erősítése. Képzések, továbbképzések kidolgozása és működtetése nehezen tanuló gyerekekkel foglalkozó szakemberek és önkéntesek számára. Programok a helyi közösségben, iskolában, családban jelentkező konfliktusok megelőzésére, kezelésére.

Külföldi párhuzamok

A társadalmi kirekesztődés csökkentését szolgáló nemzeti cselekvési tervek végrehajtását az EU nem szemléli ölbe tett kézzel, és időszakonként a tagállamok szakmai tényezőit megszólítva igyekszik a különböző törekvések hasznosítható tapasztalatait minden, erre rendelkezésre álló eszközzel nyilvánossá tenni, s a lehető legszélesebb körben terjeszteni. Ennek egyik színterét jelenti a szegénység és társadalmi kirekesztődés elleni, nyitott koordinációs együttműködés, melynek keretében ún. *peer review* („kölcsonös felülvizsgálat”) szemináriumokat szerveznek. Ezekben egy-egy témához köthetően s a vendéglátó ország tapasztalataira támaszkodva meghatározott problématerületet járnak körül a szakemberek. Májusban Nagy-Britannia a Sure Start tapasztalatainak elemzésére hívta meg az uniós országok képviselőit.

Az előkészítő anyagokból kitűnik, hogy Franciaországtól Máltáig, és Lettországtól Litvánián keresztül Lengyelorszáig kiemelt kérdésként kezelik a gyermekszegénység kérdését. Mindenütt hangsúlyos elemként van jelen az intézkedések komplex és komplementatív jellege, azaz többféle, egymást kölcsönösen kiegészítő, erősítő beavatkozás biztosíthatja a gyors és érdemleges változást, a deprivációs ciklus megtörését.

Hivatkozások

- Biztos Kezdet Füzetek 1. – Módszertani kiadvány. (Megjelenés alatt.)
Biztos Kezdet Programok Országos Hálózatának fejlesztési Programja. Budapest, ICSSZEM, 2006. (kézirat)
<http://www.gyerekszegenyseg.hu/>
<http://www.peer-review-social-inclusion.net/peer/en/>
Light update of the first Hungarian National Action Plan on Social Inclusion. (NAP/incl) 2004–2006, Budapest, ICSSZEM, 2005. 35 p. (kézirat)

BÁNFALVI ISTVÁN – HAVASI ÉVA –
ULICSKA LÁSZLÓ

Bemutatkozunk a METOD

Az ICSSZEM égisze alatt működő Társadalmi Kirekesztődés
elleni Bizottság Módszertani Műhelyének céljáról
és tevékenységéről – A METOD megalakításának szempontjai,
a Műhely célja, legfontosabb alapelvei

A Társadalmi Kirekesztődés elleni Bizottság (TKEB) és a Minisztérium a Társadalmi összetartozásról szóló Nemzeti Cselekvési Terv szakértői munkacsoportjaként, egy Módszertani Egyeztető és Tudományos Orientáló Demokratikus (METOD) Műhely létrehozását kezdeményezte.

A METOD 2005. március 21-én neves társadalomkutatók, statisztikusok és az adatfelhasználói kör bevonásával az ICSSZEM égisze alatt megalakult. A METOD alapvető célját tekintve híd szerepet vállalt az adat-előállítók és az adathasználók, ezen belül is a kormányzati szereplők, a legfőbb döntéshozók között.

A Műhely tematikáját tekintve elsősorban a szegénység és társadalmi kirekesztődés jelenségkörén belül segíti az adatigények szabatos megfogalmazását, az adatgyűjtésekből és regiszterekből származó információk megismertetését, az adathasználati kultúra színvonalának javulását.

Tavaly összesen hét, idén eddig négy plenáris ülést tartottunk,¹ majd az üléseken szerzett tapasztalatokkal a hátunk mögött elkezdtük a team munka megalapozását is. Idén anyagi lehetőségeink függvényében a plenáris ülések mellett (de nem helyett) team munkában is dolgozunk.

A METOD néhány kiemelt általános megállapítása

„A statisztikai vizsgálat azon meggyőződésre épül, hogy a széleskörűen elérhető jól megalapozott információ a társadalom előnyére válik. Az a tény, hogy a statisztikai információ félreérthető vagy szándékosan félreértelmezhető, vagy hatása eltérő lehet különböző csoportokban, önmagában még nem meggyőző érv az adatgyűjtés és tájékoztatás ellen. Ennek ellenére a statisztikus köteles megfontolni a különbözőfajta adatok gyűjtésének és nyilvánosságra hozatalának várható következményeit, és köteles védelmet nyújtani az előre megjósolható félreértelmezések vagy az azokkal való visszaélések ellen.”

(Szakmai Etikai Kódex²)

1 Részletesen megtalálhatóak az ICSSZEM honlapján.

2 Lásd a statisztikára vonatkozó nemzetközi Szakmai Etikai Kódexet. Elfogadva 1985-ben.

A választott mottó értelemszerűen nemcsak a statisztikai adatgyűjtésekre vonatkozó etikai követelmény, hanem minden adat-előállítóra egyaránt vonatkozik. Meggyőződésünk, hogy a széleskörűen elérhető, jól megalapozott információ a társadalom előnyére válik. Hasznára válik az állampolgároknak, a civil szervezeteknek, a politikai kontrollt jelentő intézményeknek és az államnak egyaránt. „Bizonyíték alapú”, tényeken nyugvó, kiszámítható és „kiszámított” döntésekre van szükség. A mérhetővé tett „tények” részben a bürokrácia működésével összefüggő, ahhoz kapcsolódó adminisztratív és regiszteri adatokból, részben pedig célirányos lakossági adatgyűjtésekből származnak.

A szociális területre vonatkozó adminisztratív és pénzügyi adatok, adattartalmak pontos meghatározása, lehetőség szerinti összehangolása a felhasználók számára nélkülözhetetlen („szabványosítás”).

A bürokrácia által termelődő adatok alapvetően közigazgatási célokat szolgálnak, de tartalmuk (dokumentált, ellenőrizhető és felülvizsgálható) ismerete nélkül sem a (szak)igazgatási funkciók megalapozását, sem az adatok másodlagos hasznosítását, más adatokkal történő összehasonlítást, „összekapcsolásukat” nem végezhetjük el megbízhatóan.

A szociális terület könyvelési rendszerének színvonala, átláthatósága messze elmarad a hasonló volumenű pénzekkel rendelkező gazdasági szervezetek, vállalkozások elszámolási rendszereitől. A szociális intézményeket is alkalmassá kell tenni arra, hogy a szociális területre fordított pénzek hatékonysága vizsgálható legyen. Ez egyben alapja, előfeltétele a jó intézményi statisztikának és az ágazati tervezésnek egyaránt. Az előbbi követelmények teljesítése érdekében erősíteni kell a szociális területre vonatkozó adat-előállítási tevékenységet, alkalmassá téve a megnövekedett hazai és nemzetközi felhasználói igények gyors, átlátható és magas színvonalú, „minőségi” kielégítésére.

A lakossági adatgyűjtésekre – a regiszteri adatok korlátai, az egyéni szintű adatok összekapcsolásának törvényi akadálya miatt – fokozott teher nehezedik. Ugyanakkor a lakosság válaszadói hajlandósága, az általuk nyújtott információk megbízhatósága az utóbbi másfél évtizedben erőteljesen romlott. Nehezíti az adatfelvételekből nyert információk relevanciáját a rendszerváltás utáni, átalakulóban levő magyar társadalom fogalmi megragadásának nehézsége, a „működő” kategóriák és a mögöttük meghúzódó társadalomelmélet hiánya. Nincs sem konszenzuson alapuló, relevánsnak tekinthető rétegződési séma, sem az új foglalkoztatási formákat, munkatípusokat, megélhetési forrásokat megragadni képes fogalmi rendszer. A „szegénység”, és különösen a „kirekesztettség” fogalmát illetően sincs egyetértés. A lakossági adatgyűjtések költségigénye szintén akadályozza a fogalmi tisztázást segítő alapkutatásokat, alapfelvételeket.

A regiszteri adatok és a lakossági adatok egyaránt érték- és érdekvezéreltek. Mindkét adatforrás más szempontból mutatja a „valóságot”, egyik sem helyettesítheti a másikat. A szociális szempontból fontos, érzékeny területekre többféle adattípusra és eltérő adatforrásból származó adatokra is szükség van a nézőpontok sokszínűségének érvényesítése, valamint a megbízhatóság, a bizalom erősítése és a biztosítása érdekében.

A legkülönbözőbb célú és növekvő adatigény kielégítése miatt a je-

lenlegi gyakorlattal szemben nem adattáblákban, hanem adatbázisokban kell gondolkodni. Ez módot nyújt arra, hogy a begyűjtött információk elvileg bármilyen kombinációban (és különböző mélységben) megismerhetők legyenek. Az adatforrások esetében a hangsúlyt az egyedi szintű anonimizált adatokra kell helyezni. Ennek törvényi, szabályozási feltételeit meg kell teremteni, tiszteletben tartva a személyiségi jogok maximális védelmét, mindenütt, ahol az indokolt.

Az EU pénzügyi forrásaiból való részesedés megköveteli a lehívott pénzek elköltésének pontos ismeretét és hatásvizsgálatát. Mind a felhasználási célokat, mind pedig az eredményeket mérhetővé kell tenni („mérhetővé tett célok” követelménye). Ez rövid távú politikai érdekeket sért, de hosszú távon a döntéshozók és az érintettek közös érdeke.

A minőség elemeinek – relevancia, pontosság, időszerűség, hozzáférhetőség, interpretálhatóság, átláthatóság, koherencia és adatvédelem – az adatgyűjtés minden egyes lépésénél érvényesülnie kell. A jó minőségű adatoknak, mutatószámoknak a közvélemény számára is világossá tett szakmai tisztességgel, politikai elfogulatlansággal, tárgyilagossággal, az egyéni azonosításra alkalmas információk korrekt kezelésével kell párosulnia.

A szociális szférának (a döntéshozóknak és az egész közigazgatási rendszernek) alkalmassá kell válnia arra, hogy céljait számszerű formában is megfogalmazza, a pénzköltés menetét átláthatóvá és felülvizsgálhatóvá tegye, valamint az elköltött pénzek hatását is vizsgálja. Az EU követelményeknek megfelelő, az EU célok adaptációjából következő „bemeneti” és „eredmény”-indikátorok (input-output indikátorok), valamint a célok megvalósulási folyamatát követő „monitoring” indikátorok kialakítása mellett szükséges a specifikus, hazai problémákra és feladatokra koncentrálnó releváns „nemzeti” indikátorok konszenzuson alapuló kidolgozása is. Ehhez a szociális területen mindenekelőtt a szegénység és a társadalmi kirekesztődés speciális indikátorainak kidolgozása szükséges.

Az információhoz való, egyenlő esélyű hozzáférés alapvető állampolgári jog, melyet a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény meg is fogalmaz. A szociális területre vonatkozó adatok széles körű megismerése és megismerhetősége alapkövetelmény, melynél különös figyelmet kell fordítani az adatvédelemre, de nem megakadályozva ezzel az „érzékeny” adatokból nyert, de egyéni azonosításra már nem alkalmas adatok publikussá tételét. A közpénzből nyert adat közkinccs, az adatokhoz való hozzáférés megkönnyítése a demokrácia egyik alapkövetelménye.

A METOD néhány kiemelt, konkrét ajánlása

A Műhely az általános szemléletformálás mellett, esetenként a tagjain, illetve vezető testületén a TKEB-én keresztül konkrét ajánlások megfogalmazására is vállalkozik. Ezekből emeltünk ki néhányat.

Fontosnak tartjuk, hogy a fejlett statisztikával rendelkező országokhoz hasonlóan, a minisztériumok és egyéb főhatóságok hozzanak létre önálló sta-

PROGRAM AZ NCST NÉPSZERŰSÍTÉSÉRE

tisztikai egységeket az adatszolgáltatói kötelezettség minőségi teljesülése, az adatigény szakszerű megfogalmazása és az adathasznosulás javítása érdekében. *Javasoljuk a mielőbbi kapcsolatfelvételt a KSH vezetésével a közös képzési programok megindítására is.*

A szociális terület adatszolgáltatói és adatfelhasználói számára egyaránt szükség van a statisztikai kultúra megismertetésére és megerősítésére. *A képzési programokba (beleértve a köztisztviselők képzését is) épüljön be az adatok használatának, elemzésének tanítása.*

Az adattáblákból az adatbázisok irányába való elmozdulás érdekében a VÁTI³ TEIR⁴-rendszerének mint modellértékű adatbázis-kezelési rendszernek a teljes „kinyitását” javasoljuk. A KSH-ban folyó adatbázis-építő munka és a VÁTI TEIR-rendszerének összhangja érdekében a következőkben a METHOD kiemelt témaként kívánja kezelni a kérdést az illetékesek bevonásával. Az ICSSZEM és a KSH, illetve az ICSSZEM és a VÁTI között az utóbbi években kialakult gyümölcsöző együttműködést segítve, *hasznosnak tartanánk és javasoljuk a KSH és a VÁTI informatikai fejlesztéseinek összehangolását célzó munkabizottság létrehozását a szociális területet érintő adatok, adatbázisok területén.*

Széles körű szakmai egyeztetést kezdeményezünk az adatvédelem területén annak érdekében, hogy a szociális területre vonatkozó „érzékeny” adatok feldolgozásai a személyiségi jogok tiszteletben tartása mellett megismerhetőek és hozzáférhetőek legyenek. Az adatvédelem ne legyen, ne lehessen akadálya annak, hogy a kirekesztődésben, szegénységben érintett társadalmi csoportok helyzetéről pontos, releváns képet kaphassunk.

A lakossági adatgyűjtések területén a családok életszínvonalát, jóléti viszonyait vizsgáló kutatásokhoz elégséges anyagi forrásokat kell biztosítani. A rendszerváltás utáni magyar társadalom működési mechanizmusainak, tagozódásának, jóléti viszonyainak megismeréséhez alap kutatásokra is szükség van. A szociális intézményeknek a lakosság életében játszott szerepe, a juttatások jóléti szintre gyakorolt hatása, és nem utolsósorban az aktuális kormányzati elképzelések, illetve döntések hatásvizsgálata megköveteli *a lakossági adatgyűjtések jelenleginél nagyobb és távolatosán kiszámíthatóbb támogatását. A szükséges adatbizonytalanság miatt a „hivatalos” statisztikák mellett alternatív, célirányos kiegészítő kutatásokra is szükség van. Ezt igazolta a JIM⁵ és az NCST⁶ egyaránt. Ezért az illetékes tárcák kutatási célú forrásaik összehangolásával segítsék az együttes finanszírozású, minden illetékes számára rendelkezésre álló, közös lakossági és intézményi információk megteremtését. A METHOD tervei között szerepel, hogy elkészíti erre vonatkozó ajánlásait az érintettek széles körű bevonásával, beleértve a KSH vezetését is.*

A szegénység és társadalmi kirekesztődés területére vonatkozóan szülessenek meg azok a releváns, a kutatók és a közvélemény számára egyaránt elfogadható mutatószámok, indikátorok, amelyek alapján a hazai szegénység nagysága, mértéke, milyensége, maga a társadalmi kirekesztődés megismerhető,

3 Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Közhasznú Társaság

4 Területfejlesztési és Területrendezési Információs rendszer

5 JIM = Joint Inclusion Memorandum

6 NCST = Nemzeti Cselekvési Terv

számszerűsíthető. A „számháború” ne lehessen akadály a tisztánlátásnak, s különösen a konstruktív cselekvésnek. Ennek érdekében team munka keretében dolgozunk a szegénységre, illetve kirekesztettségre vonatkozó kulcsindikátorok fejlesztésén, kialakításán, a téma legjobb ismerőinek bevonásával.

Utószó

Munkánkat az ICSSZEM messzemenően támogatja, s egyúttal a METOD-ban összesen 14 minisztérium, főhatóság, illetve civil szervezet is képviseltette magát. A tagok között a KSH szakértői mellett helyet kaptak a vezető kutatóintézetek kutatói is. A sokszínű és valóban műhelyszerű együttműködésre, nyitott, elmélyült vitákra is kész szakemberek aktív, konstruktív közreműködését ezúton is szeretnénk megköszönni.

CLAUS OFFE

Szociális védelem szupranacionális összefüggésben

Az európai integráció és az „Európai Szociális Modell” jövője

A tanulmányban tárgyalandó három kérdés* a következő: (1) Létezik-e valamilyen „európai” kapitalizmus, vagy egy sajátosan „európai” társadalmi rend? Vannak-e olyan intézményi és szerkezeti jellegzetességek, amelyek többé-kevésbé *minden* európai országban fellelhetőek és *csak* európai országokban lelhetőek fel? Miben különböznek az európai országok és társadalmak, összehasonlítva az angolszász világ liberális országaival? (2) Ha létezik sajátosan európai társadalom, milyen történelmi okokkal magyarázhatóak és milyen normatív és funkcionális feltételekkel igazolhatóak az európai kapitalizmusok megkülönböztető jegyei, illetve közös jellegzetességei? (3) Mit várhatunk és jósolhatunk az európai integrációnak az európai „szociálkapitalizmus” sajátosságaira gyakorolt hatásával kapcsolatban? Vajon az európai társadalmak közeledni fognak-e egymáshoz az európai nemzetállamok által megjelenített és az azoktól örökölt sajátos európai „szociális modell” jegyében végbe-
menő integráció folyamatában, vagy a fejlődési trendekkel kapcsolatos bizonyítékok ennek ellenkezőjét valószínűsítik? Ez utóbbi esetben az európai integráció aláássa az Európai Unió kialakuló politikai és gazdasági rendjének „európai jellegét”.

„Európai” kapitalizmus?

Ami az első kérdést illeti, a történelmi és társadalomtudományos irodalom nagy részét a „módszertani nacionalizmus” jellemzi (Smith 1979). A nemzetállam és társadalom, nem pedig Európa egésze a szokásos elemzési egység, aminek jó okai vannak. Egyrészt a nemzetállamot legitim

* A szerző hasznos megjegyzéseket kapott Robert E. Goodintól és Göran Therborntól; különösen hasznos volt a kutatási asszisztens Milena Buechs segítsége. A tanulmány felhasználja és továbbfejleszti egy korábbi írásom (The European Model of „Social” Capitalism: Can it survive European Integration”, in: Journal of Political Philosophy, vol. 11, n. 4, 2003: 437-469) egyes részeit.

politikai hatalommal és végrehajtó potenciállal rendelkező, önálló és önkormányzó egységként kell felfogni, amelyek révén hatékonyan alakította a társadalom és gazdaság intézményes szerkezetét. Ugyancsak elmondható, hogy az utóbbi időkig a tudományos elemzés számára rendelkezésre álló adatok nagy részét országos hivatalok – például nemzeti statisztikai hivatalok – gyűjtötték össze, nemzeti standardok és definíciók alapján. Gyakorlatilag az egész szektorközi összehasonlítást végző irodalom országokat hasonlít össze, és alig fordul elő kisebb egységek – például régiók – vagy szupranacionális egységek – például „nemzetcsaládok”, vö. Castles 1993 – összevetése.

Az európai társadalmaknak azonban számos közös vonásuk van. E vonások némelyike sajátosan európai maradt, mások pedig Európából kiindulva elterjedtek a világ többi részén. Az „európaiság” történelemben gyökerező jellemzői például a kereszténység, az abszolutisztikus állam öröksége (Ertman 1997, Anderson 1993), a politikai uralom e korai modern formájának meghaladási módja, az államok közötti gyakori háborúskodás, a gyarmatosítás, a forradalmi felszabadítás elméletei és tanai, a nemzetállam, a tudományok, és maga a kapitalizmus. E lista láttán azonban megfogalmazódhat az a vélemény, hogy legalább ennyi különbség is tapasztalható az európai államok és országcsoportok között: a kereszténység római katolikus és ortodox irányzatra szakadt a 14. században¹ és az előzőn belül a reformációval újabb szakadás történt a 16. században. Egyes országokban végbement a forradalmi átalakulás és a nemzetépítés, másokban viszont nem (vagy csak jelentős késéssel). Egyes államok hatalmas gyarmatbirodalmat építettek ki, mások nem. Egyes európai országok a kapitalista fejlődés úttörői voltak, másoknál később jelentkezett a kapitalizmus. Mindennek ellenére a történészek (Kaelble 1987) és szociológusok (Crouch 1999, Therborn 1995) olyan strukturális hasonlóságokat mutattak ki, amelyek feltevésük szerint az összes (vagy legalábbis a legtöbb) európai társadalomra jellemzőek.

E hasonlóságok lényegiek vagy eljárásrendi jellegűek, és sajátos struktúrákban vagy a „dolgok intézésének” intézményesült módszereiben érhetők tetten. Az előzővel kapcsolatban a vallásos életet, a családot, a várost, a politikai pártokat és pártmegoszlásokat, a gazdasági intézményeket és a művészeti formákat szokták idézni az európai társadalmak közös jellemzőiként. Ami a „procedurális” hasonlóságokat illeti (kapcsolódva a „nyugati típusú racionalitás” vagy „modernizáció” weberi problémájának származékához, ami dialektikus módon felszabadította a haszonszerzést a bürokratikus, technológiai stb. ellenőrzés alól, de ugyanakkor szabadságvesztéshez vezetett a „vasketrecekben”), „Európa-hoz” az államhatalom felhasználása révén megvalósuló korlátozás, a kiegyensúlyozás, a különbözőségek és konfliktusok menedzselése, valamint a változások következményeinek tompítása eszméjét és gyakorlatát társítják (vö. Crouch 1999: 14).

Nem könnyű meghatározni Európa társadalmi, gazdasági és politikai körvonalait. Még ha csak olyan másodlagos jellemzőket próbálunk is definiálni, mint például a jóléti állam, arra a következtetésre kell jutnunk,

¹ Helyesen: a 11. században (a fordító megjegyzése).

hogy „egy európai jóléti modell eszméje nem következik automatikusan az adatokból” (Baldwin 1996: 35). Az „Európai Szociális Modell” retorikája, ahogyan ez először Jacques Delors kezdeményezéseként megjelent az 1980-as években és végül kanonizálódott a 2002-es barcelonai Európai Tanács-ülés dokumentumaiban, kritizálható azzal, hogy inkább egy normatív víziót jelenít meg, mint tényleges valóságot. A szakirodalom nagy része rámutat arra a széles körű változatosságra, amely az európai jóléti államok, gazdasági intézmények és demokratikus formák körében tapasztalható. Talán az európai modell csak akkor válik világossá és kap értelmezhető tartalmat, ha Európát a rajta kívüli globális régiókkal hasonlítjuk össze, például Kelet-Ázsiával, a fejletlen Déllel, vagy Észak-Amerikával (Münkler 1991). Sőt, a 20. század második felében a (nyugat-)európai történelmet túlnyomórészt az USA katonai, politikai, intellektuális, gazdasági és esztétikai hegemoniája alakította. A társadalmi szereplőket összekötő kapcsolatok (mint például a tömeges légitömegközlekedés, a globális piacok, az internet) globálisak, és nem európai jellegűek. Az „európaiság” nem az európai társadalmak közös történelmi múltjában keresendő, hanem éppen ellenkezőleg, valami olyan dolog, ami még mindig a nehezen megfogható „formálódás” állapotában van, az európai integráció és ennek homogenizáló hatása eredményeként. Ugyancsak elmondható, hogy „európai” társadalomról beszélve a szerzők gyakran a legfontosabb nyugat-európai társadalmak jellegzetességeire gondolnak, amelyek vonzási pólusként vagy másolandó modellként szolgálnak az Európa keleti és déli periferiáján levő országok számára.

Az „európaiság” meghatározásának kockázataira figyelmeztető, különböző intelmek ellenére úgy vélem, hogy a modern európai történelmet a „diszkontinuitás logikája” alakította. E diszkontinuitás időben és térben is értelmezhető. E „logika” szerint a diszkontinuitás kihívásokhoz vezet és olyan válaszokat igényel, amelyek valamilyen európai jellegű megoldást mutatnak. A térbeli diszkontinuitás a határok megváltoztatásáért folytatott állandó küzdelem eredménye, és az összes állam azon igényének következménye, hogy definiálja és a szomszédos államokkal szemben megvédelmezzék a kiharcolt territóriumát. Ez a történelemben gyakran országok közötti háborúk, hódítások és elszakadások formájában történt.² Időbeli diszkontinuitáson az európai történelemben megfigyelhető viszonylag gyakori rendszerváltásokat értem. Nincs olyan (kontinentális) európai ország, amely összemérhető az Egyesült Államokkal, ha a területe alakját (még inkább a területe nagyságát) és az alkotmánya korát vizsgáljuk.³ Az európai társadalmakon belüli harmadikféle diszkontinuitás a vallási és osztálymegoszlással kapcsolatos, mindkettő megjelenik

2 Csak egy triviális emlékeztető: kevés olyan európai ország van és ezeken belül kevés olyan terület, ahol *nem* érvényes a következő szabály: bármely irányba mégis, nem utazhatsz 200 mérföldet (manapság fél napos útról van szó) anélkül, hogy egy (más történelmi, nyelvű stb.) másik országba vagy tengerparthoz érkeznél. E szabály alól az Európai Unión belül csak Franciaországban, Németországban és Spanyolország kis részén találunk kivételeket.

3 Szimptomatikusan jellegű, hogy az összes európai állam közül Svájc, a legkevésbé „európai” ország áll a legközelebb az USA-hoz ezeken a területeken. Svájc ugyancsak azon kevés európai ország közé tartozik, amely területén a 19. és 20. században nem volt háború.

formális képviseleti szervezetekben (például politikai pártok, egyházak, szövetségek) és a társadalmi érintkezés elkülönült szféráiban is. A területi fragmentáció, a történelmi diszkontinuitás és a társadalmi megosztás e tényeiből levonandó következtetés az, hogy a „győztes mindent visz” stratégia valószínűleg nem vezet stabil és életképes megoldásokhoz. A politikában és a gazdasági életben egyaránt jellemző, hogy a gyengébb félnek – a második világháború óta valamilyen univerzálisan felfogott „dialógus” iránti igény jegyében – valamiféle státust és védelmet garantálnak. A „győztes mindent visz” logikája helyett a különbözőséget el kell ismerni, képviselni kell, össze kell hangolni, kezelni kell, és össze kell békíteni a párbeszéd folyamatában, és nem szabad többségi eljárásokkal vagy a totális piaci versennyel eltiporni. Nem véletlen a társadalomtudósok által az európai társadalmak lényegi megkülönböztető jegyeinek leírására a 20. század második felében alkalmazott sok „ko-konceptió”, mint például: kompromisszum, koalíciós kormányzás, koordinált kapitalizmus, korporatív alku, koordináció, konszocializáció.

Az emberek megmenekülhetnek az elviselhetetlen veszélyektől és konfliktusoktól, és több tízmilliónyian ekként is viselkedtek a 19. és 20. század Európájában – a legtöbbjük kivándorolt Amerikába. De teljes társadalmak és államok nem menekülhetnek el szigetszerű szituációkba vagy szűzföldekre. Abban sem reménykedhetnek, hogy tartós („ezeréves”) és a térben mindenre kiterjedő rend megteremtésével megbirkózhatnak a diszkontinuitások jellemezte körülményekkel (amelyek közül a legfontosabbak a nemzetekkel, a társadalmi osztályokkal és a vallásos hitrendszerekkel kapcsolatosak). A 20. századi európai történelem két „totalitáriánus” rendszere az általuk okozott katasztrófákon és végső vereségükön keresztül igazolja ennek a lehetetlenség-teorémának az érvényességét. Ha a diszkontinuitások, a konfliktusok, az (érdekek, identitások, eszmék terén jelentkező) különbözőségek elől nem lehet valamilyen „kilépéssel” elmenekülni, és ezeket nem is lehet állami terrorral elnyomni, az egyetlen fennálló lehetőség az osztályok, államok és identitások együttélésének valamilyen életképes formájú intézményesítése. Európában minden gazdasági és politikai rendszernek három kihívással kell szembenéznie. E kihívásokat a régi és a hatalom sáncain belüli társadalmi erők, a felemelkedő osztályok és a külföldi (egyres országokban ezenkívül a szubnacionális) rivális erők testesítik meg. E kihívásokat olyan struktúrákkal kell leküzdeni, amelyek segítik a kooperációt. A westfáliai béke óta Európa történelme és territoriális viszonyai is ezt a tanulságot súlykolták: az ellentétek áthidalásának, a szabályozásnak, a hazai és nemzetközi konfliktusok korlátozásának tanulságát, miközben egyúttal elismerik a különbözőségek legitimitását és elkerülhetetlenségét. Létezik egy európai út, amelyben „magát a különbözőséget kezelik” és intézményesen „rendezett, korlátozott és strukturált különbözőséggé” alakítják át (Crouch 1999: 404).

Státus, standardok és védelem

A különbözőség kezelésének és strukturálásának európai módszere autonómiák, privilégiumok és egyéb védelmező státuszjogok nyújtásán keresztül működik. Az 1990-es években sok kutatást végeztek a komparatív kapitalizmusról. Egy rendszert „kapitalistának” nevezve lényegében arra gondolunk, hogy a magáncégeknek domináns gazdasági szerepe van, e cégek tevékenységét a piaci árak, a hatékonyság javításának keresése, a rendszeres könyvvitel és az elvárt profitabilitás irányítják; a döntések a termelés minden területén az érvényesíthető tulajdonjogok bázisán születnek, és a munkaerő iránti kereslet és a munkaszerződések határozzák meg a jövedelem eloszlását. A kapitalizmus ezen jellemzői együttesen olyannak tekinthetők, mint egy majdnem univerzálisan alkalmazható és így meglehetősen információszegény címke. Végül is – és különösen az államszocializmus összeomlása után – mi mást találhatnánk a fejlett és fejlődő országok gazdasági életének szervező elveként, mint a „kapitalizmust”? Ami itt hangsúlyozandó, az a többes szám: kapitalizmus helyett kapitalizmusok, a sajátos történelmi kontextusok, intézményes jellemzők, és a kapitalizmus egyes válfajainak termelési és elosztásbeli teljesítménye.

Így az egykor egyetlen társadalom- és gazdaságszervezeti fajnak tekintett „kapitalizmust” ma egy különböző fajok által benépesített állatkertként értelmezik. A (kontinentális) európai kapitalizmus és a belőle következő társadalmi rend egyik meghatározó jellemzője az államilag definiált és védett státuszjogok fontossága. „Státuson” jogok és kötelezettségek, standardok, hatósági engedélyek, felhatalmazások, törvényben rögzített eljárások, jogosultságok, szubvenciók és privilégiumok pozitív és törvényes (nem csupán tradíción alapuló) összességét értem, ami gyakorlatilag a gazdasági tranzakció minden résztvevőjéhez és az e résztvevőket képviselő és irányító, egymással „párbeszédbe” bocsátkozó kollektív szereplőkhöz hozzákapcsolódik. Az ilyen státuszrend egyaránt szemben áll a szabad szerződés voluntarisztikus rendszerével és a politikai hatalom önkényes felhasználásával. Nemcsak a védelem és biztonság garantálására hozták létre és védelmezik, hanem – legalábbis bizonyos mértékben – a hosszú távú termelékenység, a kollektív gazdasági érdek, és a nem piaci és nem hierarchikus koordináció révén elért stabilitás erősítésére is. Egy kapitalista gazdasági rendszer státusz-komponensének erejét az mutatja, hogy a szerződéses partnereket milyen mértékben ruházzák fel nem átruházható jogokkal és kötelezettségekkel.

A státuskategóriák által korlátozott önkéntes szerződéses tranzakciók szabálya az európai társadalmak gazdaságilag releváns összes intézményére vonatkozik, így megtalálhatók közöttük a bankok és pénzpiacok, a szakszervezetek és munkáltatói szervezetek, a béralakítás és jövedelemelosztás gyakorlatai; a kereskedelem és a kisvállalatok szabályozása és védelme; a mezőgazdaság; a közlekedési, energetikai és távközlési hálózatok; a szakmai képzés és a felsőoktatás; a központi bankok szerepe és küldetése; a különböző szakmák; a korporatív irányítás; a nemzetközi kereskedelem, vámok és migráció; az adórendszer; a lakásügy, az ingatlanpiac, a városfejlesztés és regionális fejlesztés állam által ellenőrzött és

szubvencionált mechanizmusai; a társadalombiztosítás és más jóléti intézmények; a közsféra foglalkoztatása; a vállalati szintű munkaügyi viszonyok; a tárgyakra és eszmékre vonatkozó tulajdonjogok; a kutatás, fejlesztés és innováció irányítása.⁴

Például az USA-ban az embereket általában aszerint fizetik, amit *ténylegesen* csinálnak, míg Európában az határozza meg a fizetést, hogy a valamilyen formális képzés során szerzett és státussal felruházó bizonyítvány alapján valaki mit *képes* megcsinálni. Ehhez hasonlóan az USA-ban a fizetés nagyságát legtöbbször az egyéni vagy vállalati szintű szerződések határozzák meg, ugyanakkor a legtöbb európai országban a kollektív alkrendszeren keresztül a szakszervezetek és a munkáltatói szervezetek rendelkeznek a teljes ágazat béralakulását meghatározó státusjogokkal. Az utóbbi esetben a jutalom szintje és jellege a piacot logikusan megelőző képzés és jogosítványszerzés szabályaihoz kötött, és a piaci erők nem hatnak rá. Az egyéni haszonszerzésre törekvés „beágyazódik”⁵ a formális (azaz törvényben megfogalmazott) és informális (erkölcs- és kultúrafüggő) intézményes minták készletébe, amelyek korlátozzák a profitszerző tranzakciók megengedhető körét, valamint a szerződéses viszonyokban részt vevők típusait. A beágyazottság szintje annál nagyobb, minél sajátosabbak és korlátozottabbak a piacon történő egyéni haszonszerzést behatároló szabályok (azaz amin túl a büntető és polgári törvénykönyv általános rendelkezései tiltanak). A beágyazottság mértéke attól függ, hogy a szerződéses viszonyok milyen mértékben alapulnak egy, a gazdasági tevékenységet irányító megkérdőjelezhetetlen státusrenden. Ez hasonló ahhoz, amit Esping-Andersen (1990) és mások „dekommodifikációnak” neveztek.

A „szabad” piacok – azaz a kizárólag rövid távú és egyéni költség-háson megfontolások és önkéntes szerződések által vezérelt piacok – mű-

4 A kontinentális európai kapitalizmusban fellelhető státuskategóriák átható szerepének nyelvi tükröződései a gyakran előforduló kollektivistikus és organisztikus főnevek, amelyeknek a legtöbb esetben nincs angol megfelelője. E főnevek olyan közösségekre vonatkoznak, amelyek státusjogokkal vannak felruházva és amelyek tagjai önmagukat és egymást e jogok és társadalmi-gazdasági identitások részeseinek tekintik. A franciából és a többi latin nyelvből példaként hozhatók fel az „-at” képzős szavak (a spanyolban „-ado”, például salariat, artisanat, patronat, proletariat). A németben a „-schaft” képzőt (etimológiailag a citizenship angol szóban található képző rokona) gyakran és széles körűen társítják gyakorlatilag az összes társadalmi-gazdasági szerephez és kollektív egységhez. Példa lehet erre a *Studentenschaft* (diáktestület), *Wirtschaft* (a munkáltatók/beruházók közössége), *Ortschaft* (települési önkormányzat), *Bauernschaft* (parasztság), *Belegschaft* (a vállalat munkaerője), *Beamtenenschaft* (köztisztviselők), *Gewerkschaft* (szakszervezet), és a leghíresebb: *Gesellschaft* és *Gemeinschaft*. E képző használata a csoporthoz mint testületi egységhez tartozó minden tag számára eleve adott, egyén feletti, nem szerződéses jellegű birtokra utal; valami olyasmiről van szó, mint amit az angol *brotherhood* szó vége idéz fel (ahogy ezt a korai észak-amerikai szakszervezeti mozgalomban használták). Míg a német „-schaft” mindig a valamilyen státussal felruházott közösséget jelöli, az angol megfelelője – „ship” – a csoportjavakhoz való tartozás vagy az azokból való részesedés egyéni példáira vonatkozik, mint például a citizenship, scholarship, craftsmanship vagy membership szavakban. Az angolban van egy másik „kollektivizáló” képző, a „-ry” (például citizenry, yeomanry, soldiery, judiciary stb.), de ez csak az egyének adott társadalmi kategóriába tartozását jelöli, annak kifejezése nélkül, hogy státusjogokkal rendelkező kollektív testületről lenne szó.

5 Ez a komparatív kapitalizmus szakirodalmának egyik kulcsszava, amely Polányi 1944-es munkájáig megy vissza.

ködéséből következő, rövid távú gazdasági eredmények korlátozásakor és torzításakor a beágyazottságot a kollektív racionalitás három standardja szerint tervezik, vagy mindenesetre mindig ilyen alapon védelmezik és igazolják. E szupraindividuális racionalitás-standardok időbeliek, társadalmiak és funkcionálisak; a jövőre és múltra vonatkozást, a másra vonatkozást, valamint a kollektíva számára előnyös (bár nem mindig nyilvánvaló) funkciókat és mellékhatásokat hangsúlyozzák.

Ennek szemléltetésére vegyük a szakszervezetek példáját. Ha a szakszervezetek a béralakítás terén nekik törvény (vagy akár az alkotmány, mint a Német Alkotmány 9. paragrafus) által biztosított erős státus miatt erősek, és ha nem egyes vállalatok, hanem egész ipari ágazatok munkaerejét képviselik, sokkal nagyobb lesz az esélye annak, hogy tudatában legyenek a lépéseik átfogó következményeinek és megfontolják a következményeiknek és stratégiájuknak a munkások foglalkoztatási lehetőségeire, valamint az inflációs rátára és az ágazatuk versenyképességére gyakorolt általános hatását. E szervezeti feltételrendszer következtében könnyebben lesznek „*másra vonatkoztatottak*” (lesznek tekintettel más szempontokra), mint az ipar vagy az ország teljes munkaerejének csak egy kis része esetében a nominálbérek maximalizálásának szűk körű szempontja alapján tevékenykedő, vállalati szakszervezetek. Az *idő dimenziójában* ehhez hasonlóan a „képzettség bérlésének” intézményesítése (az aktuális munkaerőigényektől függetlenül fizetett bérek) ösztönzi a képzettség megszerzését és folyamatos fejlesztését, ezáltal – a nagyon mobil szabadpiaci jellegű munkaerőpiaccal ellentétben – olyan képzettségegyüttest hoz létre, amely csökkenti a tranzakciós költségeket és a munkások nagyobb rugalmassága következtében növeli a munkahely birtoklásának hosszát. Harmadrészt, a magas bérek és a magas képzettségi szint kívánatos *funkcionális mellékhatásként* nagymértékben ösztönzi a munkáltatókat a munkaerő-takarékos technológiai fejlődés lehetőségeinek kutatására, ami növeli a termelés hatékonyságát és versenyképességét.

Összefoglalva: a gazdasági státuszjogok nemcsak *védi* a gazdaság szereplőit (munkavállalókat, farmereket, kisiparosokat, kis- és közepes vállalatokat, bankokat, szakmákat stb.) a negatív piaci hatásoktól, és így intézményesítik a gazdasági konfliktusokat, hanem *hozzá is járulhatnak* a mások érdekeire, az externális hatásokra, a múltra és jövőre vak, tisztán piaci tranzakciónál magasabb rendűnek tartott átfogó és hosszú távú (gazdasági és nem gazdasági) kimenetekhez. Ha van a kapitalizmus „európai” modelljének valami megkülönböztető jegye, az az a gazdasági intézmények és szabályozó rendszerek milliósban meggyökeresedett felismerés, hogy „mindannyiunk” érdekét pontosan az szolgálja legjobban, ha a közösségünk „minden egyes tagjának” érdekérvényesítését bizonyos mértékben kategóriális státuszjogokkal korlátozzuk.

Nem kétséges azonban, hogy a piackorlátozó, államilag támogatott státuszrend és a gazdasági teljesítmény mutatói (növekedés, foglalkoztatás, termelékenység, versenyképesség, stabilitás) közötti viszony legfeljebb áttételes jellegű. A „túl kevés” szabályozás éppúgy nemkívánatos eredményekre vezethet, mint a „túl sok”. Nem érvényes az a feltevés, hogy „minél több, annál jobb”. Ez azt jelenti, hogy a nem piaci elemeknek

és státuszjogoknak van egy optimuma, ami után (ezek további erősítésével) szklerózis és rigiditás lesz az eredmény.

Példa az előzőekre: a munkások státuszjogainak gyakran az a céljuk, hogy hozzájáruljanak a munkaerő-piaci teljesítményhez és gazdasági növekedéshez. A fiatal munkások arra vonatkozó státuszjoga, hogy képzettséget szerezzenek a félig állami szakmai képzési rendszerben, a gazdasági növekedést döntően befolyásoló humán tőke biztosításán túl erősítheti a munkahelyszerzéssel kapcsolatos lehetőségeiket és segít elkerülni a fiatalkori munkanélküliség marginalizáló hatásait.

De kétségkívül „hiperracionális” és végső soron értelmetlen kísérlet lenne az intézményes szerkezetnek az állam által támogatott státuskomponensek és a szerződéses önkéntesség legjobb elegye révén létrejött, racionális optimalizálása. Egyszerűen nem világos, hogy kinek a joga lenne ezen egyensúlyi helyzet meghatározása, mivel konfliktusos érdekek (például biztonság kontra hatékonyság) szerepelnek és vetélkednek egymással. Végül is ki képes meghatározni, hogy mennyi allokatív hatástalanság „ér meg” mennyi hozadékot a dinamikus hatékonyságban? (Vö. Streeck & Yamamura 2001: 4) Emellett még nehezebb választ találni akkor, ha nem egyszerűen csak a rövid és hosszú távú hatékonyság között kell választani, hanem általában a hatékonyság és olyan értékek között, mint a biztonság, méltányosság vagy a társadalmi igazságosság. Mi több, bármilyen „optimális” keverék rövid életű lenne, mivel az optimalitás függ a globális gazdaságon belüli változó feltételektől és kompetitív viszonyoktól. Ezenkívül, még ha hitelesen definiálni is lehetne egy ilyen egyensúlyi helyzetet, nem világos, hogy miként lehetne *alkalmazni* a tervet azok kemény politikai ellenállásával szemben, akik az akár csak kis mértékű és lépésenként megvalósított változások nyomán veszítenének. Bizonyos esetekben és időszakokban érvényes az az állítás, hogy a kapitalizmus beágyazott és korlátozott variánsai „jobban működnek”, mint a liberális és „tisztá” megjelenései, de ez nem mindig van így. Néha – mint az 1980-as években – a kontinentális európai kapitalizmusok teljesítménye felülmúlta a liberális kapitalizmusokéit, máskor – például az 1990-es évek második felében – ennek az ellentettje volt igaz. Így, mivel a legcsekélyebb garancia sincs arra, hogy a társadalmi és gazdasági rendszer adott „státuskomponense” bármely időpontban „optimális”, vagy a felvilágosult elitek folyamatos szerkezetjavító reformjai révén hatékonyan optimálissá tehető, az igazi kérdés az, hogy egy adott státuszrend mennyire életképes, amikor kihívásokkal kell szembenéznie.

Európai integráció versus globalizáció

A „globalizációra” gyakran úgy gondolnak, mint egy anonim folyamatra, amelyet a nemzetközi kereskedelem, a külföldi közvetlen beruházások és a pénzügyi tranzakciók 1980-as és 1990-es években tapasztalható viszonylag gyors bővülése jelez. A globalizáció a *gazdasági* stratégiai szereplők viselkedésének összegzett hatása. Egyre kevesebb ország képes elzárkózni a globalizációs trendtől, különösen amióta hatástalanná vált a legfontosabb „antiglobalizációs” sorompó, a vasfüggöny (Észak-Korea

és néhány más ország lehet a kivétel, ami erősíti a szabályt). A „globalizáció”, azaz a nemzetközi kereskedelem, a külföldi közvetlen beruházások és a határokon átnyúló pénzügyi műveletek 1980-as évek óta megfigyelhető, aránytalanul gyors növekedése, a hatalmi viszonyok és függőségi rendszerek átrendeződésének marginális vagy gyakran semmilyen ellenőrzés mellett végbemenő folyamata, ezzel szemben az EU mindenekelőtt *politikailag* tervezett és jogilag meghatározott program, és éppen most készül elfogadni az alkotmányát. A közeljövőben semmi hasonló nem fog történni a globális gazdaságban.

Mindenesetre az EU alakulása nem egy anonim folyamat, amelyet csak visszatekintve lehet leírni és értelmezni. Ezzel szemben folyamatos tárgyalások keretében formálódik, ahol a *politikai* szereplőké a főszerep. Semmi esetre sem „globális”, hiszen csak a saját földrajzi kiterjedésén belülről korlátozza a tevékenységét. Az európai gazdasági fejlődés szempontjából nem csökken, hanem nő a határok jelentősége, és ez szándékos folyamatok következménye. Ezt az EU-val kívülről kapcsolatba kerülő minden ember, például az „Európa Erőddel” szembesülő latin-amerikai politikusok és vezető üzletemberek azonnal tanúsíthatják.

Az uniós integráció és a globalizáció azonban számos módon kapcsolódik is egymáshoz. Az EU felfogható olyan eszközként, amely kedvező helyzetet teremt az európai országok gazdaságai számára a „globalizáció” nemkívánatos hatásainak (például az agrárpiacok kiterjesztésének) kivédésére, ugyanakkor a piacok egész Európára kiterjedő integrálása a várakozások szerint a méretgazdaságosság javítása és a specializáció révén növeli a termelékenységet, a globális versenyképességet és az innovációra való hajlamot, és így Európa nem elszenvédője, hanem hasznélvezője lesz a globalizációnak. Az uniós integráció azonban a globalizáció ellentettjeként is értékelhető, mivel (többek között az integráción belüli korlátozottabb érdek- és értékkonfliktusok miatt) vitathatatlanul sokkal nagyobb lehetősége van a nemzetközi gazdaság regionális változtatásának irányítására és szabályozására, mint a globális kereskedelem és gazdaság szabályozásával kísérletező olyan mechanizmusoknak, mint például a WTO. Mindenesetre – és ez a keleti bővítés utáni 25 tagországu EU-ra is áll – az egy főre eső GNP tagországonként mérhető eltérései sokkal kisebbek, mint az erősödő gazdasági (kölcsonös) függés és kölcsönhatás globális folyamatának „szereplői” között.

Az európai szociális modell a második világháború után, nagyjából a 20. század harmadik negyedében alakult ki a szociális és gazdasági politikák (időben és térben) egyedülálló kombinációjaként, amelyek keretében ugyanaz az intézmény – a nemzetállam – szolgált. Ami a szociálpolitikát illeti, a jóléti állam biztosítja az ország állampolgárainak státuszbiztonságát, és terepet szolgáltat a szociális integráció és az átfogó kollektív szereplők közötti párbeszéd számára. Ezt nem a kivételes gazdasági válsághelyzetek leküzdése érdekében teszi (amint tette ezt a New Deal az 1930-as években), hanem olyan intézményes rendszerként, amely egyszerre erősíti a biztonságot és támogatja a növekedést és a termelékenységet, azaz működése során hozzájárul az ország gazdaságának prosperitásához. A biztonság, az integráció és az intézményesített párbeszéd három módon ösztönzi a növekedést. Először is stabilizálják a

belső keresletet. Másodsor: növelik a munkaerő költségét, és így erőteljesen ösztönzik a munkáltatókat és beruházókat a költséges munkaerővel a munkaerő-helyettesítő technológiai változtatások révén megoldható takarékoskodásra, amely során egyúttal nő a nemzetgazdaság termelékenysége és nemzetközi versenyképessége. Harmadrészt: a szociális biztonság és a társadalmi párbeszéd révén megtakarítható a társadalmi-gazdasági konfliktusokból és súrlódásokból eredő költségek nagy része. Az így támogatott gazdasági növekedés aztán megteremti a jóléti állam pénzügyi fenntarthatóságának (sőt folyamatos terjeszkedésének) a feltételeit. Tehát a jóléti állam és a gazdasági növekedés a kölcsönös támogatás jótékony együttesében fonódik össze. Az európai integráció ezt a – gyakran a szociálpolitika és gazdaságpolitika „egységeként” értelmezett – összefonódást törte szét: a nemzeti költségvetési, monetáris és kereskedelmi politika többé nem képes a gazdasági növekedés befolyásolására a Közös Piac nyitott gazdaságaiban, ugyanakkor a szociálpolitika alakítása továbbra is nemzeti szinten maradt.

Az európai integráció kihívása

Mint korábban már megjegyeztük, az európai kapitalizmus megkülönböztető jegye a „diszkontinuitás logikája” hatására alakult ki. E logika szükségessé tette egy olyan, államilag támogatott státusrend kialakulását, amely a „szociális” piacgazdaság és a „szervezett”, „beágyazott” és „szabályozott” kapitalizmus-elméleteknek megfelelően védi a gazdaság szereplőit a „piaci anarchia” egyes hatásaitól, egyúttal (ideális esetben) javítva a piac teljesítményét. Az általam említett, különféle intézményes mintákat a konfliktusos érdekek összehangolására, együttműködésre, párbeszédre, konszenzusra, az ellentétek tompítására és a fenntarthatóságra tervezték (illetve ezek révén igazolták őket).

Az európai integráció olyan, részben megvalósított program, amely a fenti gondolatok fényében két, egymással gyökeresen ellentétes értelmezést tesz lehetővé. Egyrészt tekinthető (és a korai hívei biztosan úgy képelték, hogy végül ilyenné válik) az együttműködés és szabályozás keretének, amely transznacionális szinten befejezi azt, ami a tagállamokban már megvalósult. Ez nem egyéb, mint a becsületes és békés versengés rendszere, amely nemcsak a nemzetek közötti háborúkat iktatja ki Európában, hanem az öldöklő gazdasági rivalizálást is, és így a „pozitív” integráció révén megalapozza azt az egész Európára kiterjedő és szupranacionálisan beágyazott gazdasági-politikai rendszert, amely egyformán szolgálja valamennyi tagállam érdekeit. Ez a kép Jacques Delors nevéhez és az 1994-ben „Növekedés, versenyképesség és foglalkoztatás” címmel megjelent Fehér Könyvhöz köthető. Másrészt azonban az európai integráció tekinthető az intézményépítés, az extenzív és egyúttal intenzív piacbővítés stratégiájának is, melynek nem az európai kapitalizmus legjobb vonásainak transznacionális szintű kiterjesztése a lényege, hanem éppen ellenkezőleg, a piacépítés és a „negatív” integráció eszközeivel e jellemzők *nemzeti szinten* véghez vitt lerombolása: az Unió tehát olyan eszköz, amely a tagállamokat privatizációra, deregulációra, szigorú költségvetési

politikára kényszerítve a piaci liberalizmusnak az európai kontinens egészére kiterjedő, végső győzelme előtt egyengeti az utat. Az új uniós politika (az Egységes Piac, az Európai Monetáris Unió és legutóbb a keleti bővítés által meghatározott) hatásainak e pesszimista olvasata szerint a tagállamokat megfosztják annak lehetőségétől, hogy megőrizték a nemzeti történelmük során valamennyiük által felépített védelmező mechanizmusokat és státusrendet. Az integráció ilyen értelmezése kapcsolódik a New Labour által (és az 1997-es Luxemburgi EU-csúcsértekezleten is) hangsúlyozott, „aktiválás” révén érvényesülő rekommunikációhoz. Az integrációs folyamat ez utóbbi olvasata szerint az európaizált gazdasági-politikai rendszer jelentősen különbözni fog az európai kapitalizmus nemzetállamok védelme alatt virágzó típusától (vö. Offe 2000, Aust et al. 2002).

Túl korai határozott ítéleteket fogalmazni arról, hogy e két, egymással szögesen szembenálló értelmezés-jóslat-vélemény közül melyik áll közelebb az igazsághoz. Az első és optimista olvasat szerint a szociális védelem és státusjogok európai szinten megvalósuló hatékony szupranacionális rendszerének kialakulása várható. A pesszimista értelmezés szerint a szociális és gazdasági bizonytalanság erősödése várható; a társadalmi osztályok, ipari ágazatok, régiók körében nő a különbség az integráció nyertesei és vesztesei között; a társadalmi kirekesztés szélesebb körű lesz; a nemzeti kormányok képessége a védelmező státusrendszereik fenntartására korlátozottabbá és bizonytalanabbá válik, mivel az erősödő adóverseny csökkenti a költségvetési bevételeket és az Európai Központi Bank szigorú stabilitási szabályrendszere bünteti a költségvetési deficitet; a választásokon nagyobb szerepet játszanak a nacionalista és idegengyűlölő érzelmek; a szolidaritás és együttműködés terei a szociális védelemnek az összeurópai politikai közösség és rendszer szintjére való kiterjesztése helyett viszonylag kis, szubnacionális (például regionális, ágazati, vállalati) egységekre zsugorodnak (Streeck 2000). Összegezve – és ahogyan Michael Dauderstädt, a német szociáldemokrata „agytröszt”, a Friedrich Ebert Alapítvány vezető kutatója fogalmazott egy nem publikált memorandumban – „Az európai integráció megvédi vagy lerombolja az »európai szociális modellt?«” Ha az utóbbi történik, „az politikai robbanóanyagoknak bizonyulhat, amikor jelentős társadalmi csoportok rájönnek, hogy az európai szintű politika és szabályozás veszélyezteti az érdekeiket.” Az Európa „társadalmi minőségéről” vagy az Európai Unió „demokratikus deficitjéről” megfogalmazott vélemények is fontos helyet foglalnak el az Unióval foglalkozó kutatásokban (vö. Scharpf 2002) és az integrációs folyamat jövőjéről folytatott normatív vitákban. Miután a piaci integráció nagyrészt már megvalósult, a „szociális” integráció válik kulcskérdéssé.

A negatív integráció és a piaci allokáció erősebb szerepének szükségességét hangsúlyozza a jóléti kapitalizmus európai modelljének a versenyképességet és hatékonyságot a feltevések szerint megfojtó beépített egalitarizmusa elleni polémia. A széles körűen elterjedt félreértéssel ellentétben azonban az európai jóléti államnak az értékek síkján és a gyakorlatban sincs sok köze a „kimenetek egyenlőségének” egalitariánus eszméjéhez. Még az „esélyegyenlőség” sem játszik kitüntetett szerepet a

jóléti államok céljai között és a tevékenységében, legalábbis abban az értelemben, hogy az e cél érvényesülését elősegíteni képes két legfontosabb politikaterület, az oktatás és képzés az európai felfogás szerint nem tartozik a jóléti államhoz és a tulajdonképpeni szociálpolitikához. Az egyenlőségről folyó diskurzus középpontjában nem az anyagi javak egyenlő elosztása áll, hanem az egyenlő jogok, mint például a munkahely megszerzéséhez és az állások betöltésének nem diszkriminatív gyakorlatához való jog. Amennyi jövedelemredistribúció ténylegesen végbe megy a jóléti állam programjain keresztül, a legkevésbé sem a *társadalmi osztályok* között zajlik. Sokkal jelentősebb a nem az osztályhatárokon átívelő redistribúció, mint például a generációk, nemek, egyfős és családos háztartások stb. közötti újraelosztás. A legfontosabb az, hogy a szolidarisztikus szociális biztonsági rendszerek működésének osztályon *belüli* redistributív hatásai vannak. Az európai jóléti állam vezérelve a munkások biztonsága és védelme, nem pedig például az olyan kimenetek egyenlősége, mint a jövedelem vagy a vagyon. E biztonság (mindig részleges) védelmet jelent a piaci veszélyekkel és az emberi életciklus során bekövetkező, tipikus kockázatok némelyikével – például a betegséggel, az öregség és munkanélküliség miatti jövedelemhiánnyal – szemben. Mivel tipikus esetekben a munkások jövedelme és megtakarításai önmagukban nem nyújtanak megfelelő védelmet az adott kockázatokkal szemben, a jóléti állam intézményei és programjai kezelik őket. Tehát a jóléti állam az anyagi egyenlőség nyújtása helyett azt a célt szolgálja, hogy az állampolgárok túlnyomó többségét a relatív státus védelmének és biztonságának rendszereibe „vonja be”. A szándéka olyan szint meghúzása, amely alá senki sem esik, miközben ennek a minimumnak a mértéke és az abszolút és relatív státus védelmébe bevontak köre is változó.

Másrészt viszont – és a státusjogok nyújtására vonatkozó egalitáriánus célkitűzés hiánya ellenére – nem kétséges, hogy a munkások és családjaik által élvezett státusjogok *indirekt* hatásaként megvalósul bizonyos mértékű kimeneti egyenlőség. Ilyen jogok híján ugyanis kénytelenek lennének rosszabb munkakörülményeket és olyan fizetéseket elfogadni, amelyeket e jogok birtokában visszautasíthatnak. A jóléti államot semmi esetre sem a kimeneti egyenlőség elérésére tervezték, de a munkások számára viszonylag magas „védett béreket” biztosítva a működési módja megakadályozza a bérskála lefelé történő kiterjesztését és a munkakörülmények rontását.

Ebben az értelemben elmondható, hogy a jóléti állam mechanizmusai révén nyújtott biztonságnak az – a figyelem és a jelenlegi viták középpontjában álló – hatása van, hogy az alacsony képzettségű és termelékenységű munkaerő foglalkoztatását visszaszorítva összenyomja a bérskálát. A jóléti állam minimális feltételek biztosítására irányuló politikája nyomán ezek a munkavállalók már nem kényszerülnek „bármilyen munka elfogadására”, hanem lehetőségük van „nemet mondani”. Az érme másik oldalát az a tény jelenti, hogy a munkaerő (a teljes munkaidőben foglalkoztatottak arányával és az általuk ledolgozott éves munkaidő hosszával mért) mobilizálása jelentősen alacsonyabb a státusjogok megléte esetén, mivel e jogok korlátozzák a bérskála lefelé irányuló kiterjesztésének lehetőségeit. Ennek a szélesebb körű hatása vitatott. Egyrészt

passzívva teszi a munkaerő azon részét, amely egyébként munkát vállalna az alacsony képzettséget igénylő és alacsony bérű állásokban. Másrészt a munkáltatókat a munkaerő termelékenységének növelésére készíti, mivel védi a munkavállalókat az alacsonyabb képzettségű munkások támasztotta versenytől a munkaerőpiac kínálati oldalán. Megjegyzendő az is, hogy ha egy bizonyos mértékben alacsony bérű munkásokat szerznek máshonnan (például az új kelet-közép-európai tagállamokból), megfordul a helyzet, és a munkáltatók „mondhatnak nemet” az erősen védett hazai munkásoknak.

A jóléti állam építménye

A jóléti állam felhalmozott jogok összessége, amiket a munkásnak nem kell kiérdemelnie, mivel e jogok a „szociális” állampolgáriságból származtatott adományok. A jóléti államot egy olyan épületként képzelhetjük el, amelyet a mai OECD országaiban több mint másfél évszázad alatt építettek fel. Nagyon vázlatos leírásban: a biztonság szerkezetének három szintje és egy tetőzete van. Mindegyik szinten állandóan dinamikus folyamatok zajlanak, a kezdetektől – átalakítás, terjeszkedés, részleges lebontás, felújítás, fejlesztés –, és mindegyik folyamatnak szerepe van a jóléti államok időbeli és országok közötti nagy különbözőségeinek magyarázatában. De mindegyik jóléti államnak ugyanaz a szerkezete és a funkciója, és az egyes szintek felépítésének történelmi sorrendje is azonos mintát mutat. Mindegyik szintet a bér munka egy bizonyos biztonság iránti igényének kielégítésére tervezték.

A földszinten⁶ található a munkaerőpiacra való belépést, a munkahelyszerzést, valamint a *munkahelyi* egészségügyet és biztonságot szabályozó ellátások. A rendszer legrégebbi alkotórészei valószínűleg az időre vonatkozó rendelkezések, nevezetesen a munkanap hosszának korlátozása és a gyermekmunka tilalma. A további lépéseket az egészségesebb munkahelyi környezet megteremtését és a munkahelyi balesetek megelőzését célzó szabályozás jelentette. A munkakörülmények – például a futószalagok sebessége, a munkaidő-beosztás és a túlmunka – üzemi tanácsokon vagy más együttdöntési formákon keresztül érvényesített eljárásjogi szabályozását később építették be a földszint szerkezetébe, és ugyanez mondható el a munkahelyi képzési programokról az olyan szervezeti újításokról, mint a munkafeladatok rotálása. A preventív egészségügyi intézkedések is fontos szerepet játszottak a biztonság és védelem munkával kapcsolatos rendszerében, csakúgy, mint a munkahelyi előmeneteli szabályok. Mindezen intézkedéseket egyrészt törvények, állami üzemi felügyelőségek és munkaügyi bíróságok, másrészt a munkahelyi vezetőség és a munkások közötti törvényben szabályozott együttdöntés révén alkalmazták. Az e szinten érvényesülő, a munkások és szervezeteik, a politikusok és a munkáltatók bizonyos fokú egyetértésével létrejött

⁶ A földszint alatt van egy „pince” is, ahol a nem dolgozó szegényekkel foglalkoznak különböző jóléti és segélyezési programokkal. Az épület ezen része a jelen elemzés szempontjából figyelmen kívül hagyható.

milliónyi szabályozás közös nevezője a munkások védelme a munkafolyamat bizonyos veszélyeivel szemben, ezáltal erősítve nemcsak a munkamotivációjukat és termelékenységüket, hanem a munkás mint termelési tényező hosszú távú egészségét is. A munkásokat védeni kell azon körülményekkel szemben, melyek a munkaerő (fizikai állapota, lojalitása és motivációja, képzettsége) idő előtti kimerüléséhez és elhasználódásához vezethetnek.

Az első emelet azoknak az ellátásoknak a színtere, amelyek a bér-munkás munkán *kívüli* („szociális”) biztonságával és a munkajövedelem elvesztésével kapcsolatosak. Ezek az ellátások bérhelyettesítő transzferek vagy szociális szolgáltatások. Két olyan, klasszikus helyzet van, amely megakadályozza a munkást a jövedelemszerzésben: az elismert *munkaképtelenség* (krónikus rossz egészségügyi állapot vagy idős kor miatt, bár-melyik jön is hamarabb), és a *betegség* (beleértve a munkahelyi baleset miatti egészségkárosodást). E kockázatokat a társadalombiztosítás kezeli, amely először az 1880-as években, a bismarcki szociális reformokkal jött létre. A társadalombiztosítás alapvetően állam által garantált és rendszerint államilag szubvencionált kötelező megtakarítási rendszereket tartalmaz, az általuk felhalmozott pénzalapokból részlegesen helyettesíthető a fogyatékosok-nyugdíjasok bére, és finanszírozhatók az egészség és munkaképesség helyreállítását célzó orvosi kezelések. A társadalombiztosítás általános adóbevételekből is finanszírozható, ekkor a változó foglalkoztatási és demográfiai feltételeknek a munka nem bérjellegű költségeire gyakorolt hatásai kevésbé azonnali jellegűek. Az egészségügyi biztosítás és a nyugdíjbiztosítás után (általában jelentős késéssel) ismerték el a harmadik, bérhelyettesítési garanciával járó kockázatot, a *munkanélküliséget* (bár a bérhelyettesítés csak korlátozott ideig járt és megelőző foglalkoztatottsághoz kötötték, és első helyen továbbra is a munkahelyszerzést preferálták). A negyedik kockázat nem a keresőképességhez kötődik, hanem a gyerekvállaláshoz: a munkás háztartásában élő sok gyerek, ezek felnevelésének járulékos költségei és a háztartás keresőképességének a gyerekvállalás okozta gyengülése a megszerzett jövedelem elégtelenségét idézte elő. A *családi ellátások*, részben adókedvezményekkel, a relatív jövedelemvesztéséget kompenzálják (a viszonyítási alapot a nagyobb keresőképességgel rendelkező gyermektelen, illetve kevesebb gyermeket nevelő háztartások jelentik), részben pedig összegű juttatásokat biztosítanak a szülőknek azért a szolgáltatásért, melyet az utódaik felnevelésével a közösségnek nyújtanak.

A második emeleten azok az intézményes eszközök találhatók, amelyek használatával erősíteni lehet a munkások azon képességét, hogy megvédjék a munkabérüket (abszolút értelemben a reáljövedelem védelme az inflációval szemben, ugyanakkor a relatív jövedelem „karbantartása” a béreknek a bér-profit arányt az utóbbi javára megváltoztató termelékenység-növekedéshez igazításával). Az e két cél megvalósítására irányuló intézményes keretet a szakszervezeti tevékenység és a kollektív béralku rendszere jelenti, végső fegyverként beleértve a sztrájkokat is. Ahhoz, hogy a munkavállalók elleni küzdelem „intézményes” mintává váljon (és ne egyszerűen csak munkabeszüntetésként és üzemi szintű lázadásként jelenjen meg), a munkáltatóknak és általában a törvényes

rendnek a munkavállalók legitim érdekvédelmi szervezeteként kell elismerniük a szakszervezeteket. A jellemzően nemzetek közötti háború vagy mély gazdasági válság idején elért ilyen jellegű elismerés megszerzése érdekében két akadályt kellett legyőzni. Mivel a szakszervezetek gazdasági nézőpontból egyszerűen a kínálati oldalon megjelenő kartellek, a legitim képviselőként való elismerésük a liberális piacgazdaság működéséhez elengedhetetlennek tartott trösztellenes intézkedések és a „társulások” tilalma alóli mentesítésüket jelentette. Ezen felül – és annak érdekében, hogy használni tudják a sztrájkfegyvert – a munkásokat és szakszervezeteket mentesíteni kell azért a kárért viselt felelősség alól, amit a sztrájkfegyver révén okoznak a munkáltatók számára. Minél erősebbek a szakszervezetek és minél inkább jellemző, hogy a vállalatnál magasabb béreken kívül a szolidaritás és a (potenciális) tagjaik elkötelezettségének erősítése, valamint a szakszervezeti szervezethez való csatlakozás érdekében a bérskála összenyomásaért küzdjenek. A kollektív alku ezen hatásáról, amely a vállalatvezetés hatékony bérekre irányuló stratégiája szakszervezeti kiegészítésének tekinthető, ma széles körben azt gondolják, hogy rontja az alacsonyabb termelékenységű munkások foglalkoztatási esélyeit. A kontinentális európai munkaügyi viszonyok rendszere országokként eltérő; különböző útvonalok alakultak ki a szakszervezetek engedélyekkel és intézményes státuszjogokkal történő felruházásának, amelynek fejében a munkáltatókkal a bérekről és munkakörülményekről folytatott viták rendezésére irányuló szakszervezeti tevékenység is kisebb-nagyobb mértékben szabályozottá vált.

Végül hiányzik még az épület teteje. A tetők általános funkciójának és céljának megfelelően az épület egészét védi és megóvja az alacsonyabban levő részeket a rongálódástól. A tetőt azoknak a politikáknak az összefoglaló metaforájaként használom, amelyek szerepe az előbb vázolt státust adó és biztonsági rendszerek védelme. Az összefoglaló módon „keynesi jóléti államnak” nevezett politikák körébe tartozik a munkaerőpiaci és foglalkoztatási politika, a monetáris, költségvetési, kereskedelmi és más gazdasági politikákkal együtt, amelyek funkciója az előbb tárgyalt három biztonsági rendszer szilárdságát döntően befolyásoló „teljes” foglalkoztatás elősegítése és fenntartása. E befolyás abból fakad, hogy a lényegében teljes foglalkoztatás hiányában a munkások három státuszjogrendszer – munka folyamatán belüli jogok, munkán kívüli jogok, és az elosztási státusnak a szakszervezetekbe szerveződött munkások kollektív akciója révén történő megvédelmezésének joga – közül egyik sem tartható fenn hatékonyan. Egy komoly és tartós munkaerő-túlkínálattal jellemzett munkaerő-piaci egyensúlyhiány esetén a piac tele lesz állást kereső munkásokkal, akik – más választásuk nem lévén – készek lemondani a munkahelyi biztonságról; a „túl kevés” befizető és a „túl sok” haszonélvező miatt összeomlanak a szociális biztonsági rendszerek; a szakszervezetek szervezeti ereje és alkupozíciója gyenge lesz ahhoz, hogy a termelékenység növekedése mértékében és a redisztributív célkitűzéseknek megfelelően emeljék a reálbéreket, vagy akár csak megvédjék az aktuális reálbérszintet.

Mindez vitathatatlanul tűnik a szociálpolitika és gazdaságpolitika

európai formálói körében: gyakorlatilag valamennyien egyetértenek abban, hogy a társadalmi rend és stabilitás kulcskérdése a foglalkoztatási helyzet. Nincs viszont egyetértés abban, hogy a biztonság és a (teljes) foglalkoztatás miként kapcsolódik egymáshoz. Az európai *szociáldemokraták* többsége szerint a jóléti állam alapvető alkotórészeinek *megőrzéséhez* helyre kell állítani a teljes foglalkoztatást. Ehhez az érveléshez tartozik az az állítás is, hogy a jóléti állam mindhárom komponense hatékony eszköz ahhoz, hogy a gazdasági növekedés révén érjenek el teljes foglalkoztatást – legalábbis akkor, ha gondosan megtervezett lépések sorozatával megfelelően átalakítják és „modernizálják” őket.

A *piaci liberálisok* az ellenkező véleményen vannak, azt állítva, hogy az egységes piac nyitott gazdaságaiban a „teljes” foglalkoztatás helyreállításához (vagy inkább a „több” munkahely létesítéséhez) a munkaügyi szabályozás, a szociális biztonsági ellátások és a szakszervezetek alkuereje által alkotott védelmező és státusadományozó intézményes minták nagy része akadályozza a teljes foglalkoztatást. Ezeket először is nagyrészt *le kell rombolni*, ezzel kényszerítve a munkásokat a piaci ösztönzőkhöz, valamint a hatékonyság és versenyképesség parancsához való igazodáshoz. A piaci liberálisok általában nem hiszik, hogy a jóléti állam intézményei különösebben hozzájárulnának a termelés hatékonyságához az után, hogy a viszonylag zárt gazdaságokban folyó tömegtermelés „fordi” modellje fölött jórészt már eljárt az idő. Véleményük szerint attól sem kell tartanunk, hogy a jóléti állam lerombolása politikai instabilitáshoz vezet, legalábbis mióta a baloldali politikai radikalizmus hasonlóképpen a múlt részévé vált.

Az európai politikában egy harmadik erő is egyre hangosabban halatja a hangját – szerencsére az előző kettőnél sokkal kisebb hatással. E vélemény szerint a munkások szociális biztonsága (és melleleg az állampolgárok erőszakos bűncselekményektől való védelme is) és a termelés hatékonysága és a versenyképesség csak akkor egyeztethető össze, ha a nemzeti határokat lezárják az idegen munkaerő, az idegen áruk és az „idegen” istenekhez imádkozók előtt. Az integrálódó Európa az 1990-es évek közepe óta tapasztalhatta az olyan figurák (néha hirtelen és látványos) felemelkedését és választási sikerét, mint Pia Kjaersgaard (Dánia), Umberto Bossi és Gianfranco Fini (Olaszország), Pim Fortuyn (Hollandia), Jean Marie Le Pen (Franciaország), Jörg Haider (Ausztria) és Carl Hagen (Norvégia) voltak ezen új politikai populizmus úttörői, akik valamennyien erős Unió-ellenes programmal léptek fel. Le Pen a 2002-es francia választási kampányban úgy jellemezte magát, hogy szociális kérdésekben baloldali, gazdasági kérdésekben jobboldali, és minden másban nacionalista. Ez az önjellemzés nacionalista, idegengyűlölő és Európai Unió-ellenes kijelentésekkel próbálja áthidalni a liberális piaci szabadság és a jóléti állam státuszjogai közötti feszültséget, és ezt a receptet alkalmazták Le Pen jobboldali populista kollégái is. Ami a recept jóléti alkotóelemeit illeti, a felkínált védelem nem azonos a szociáldemokrata tradícióban szereplő variánssal, amely a munkaerőpiac gyengébb résztvevői státusának, biztonságának és alkuerejének erősítése révén valósult meg. A populisták juttatásokat garantálnak és paternalisztikus újraelosztást kínálnak a nemzeti közösség rászoruló tagjainak, például a gyerekeiket

egyedül nevelő anyáknak, az alacsony jövedelmű lakásbérlőknek és a családi farmokon gazdálkodóknak. A hangsúly az élet és a vagyon bűncselekményekkel szembeni védelmén van, különösen azokkal a bűncselekményekkel szemben, amiket más nemzethez tartozók követnek el, vagy a nyitott határok (például a Schengeni Egyezményből következő szabad mozgás) tesznek lehetővé. A jobboldali populista szociálpolitika középpontjában a kollektív lét két, lényegét tekintve nem szerződéses vagy „közösségi” jellegű formája van: a család (szemben a házassággal) és az etnikai nemzet (szemben a köztársasággal, és egyébként a születő európai politikai közösséggel). Az utóbbi években a populista jobboldal növelte a szavazatai számát, s így fordított arány jött létre a szociáldemokrata baloldal választási szerepléséhez képest. Egyes helyeken sikerült elérnie azt a valószerűtlen sikert, hogy elnyerte mind a jól menő liberáriánus középosztálybeli „yuppie-k” támogatását (akik ellenzik a magas adókat és szociális kiadásokat, és szeretnék szorosabbra húzni más emberek nadrágszíját), mind pedig az elégedetlen munkások szavazatait (akik csalódtak a baloldali politikában és ígéretekben).

Ez a vonakodó szociáldemokraták, agresszív piaci liberálisok és többé-kevésbé militáns jobboldali populisták alkotta háromszög jelenti azt az ideológiai teret, amelyen belül a 15 uniós tagállam politikai küzdelmei és politikai vitái zajlanak, azzal az egyértelmű kilátással, hogy a 25 főre bővülő Európai Unió a jobboldali és integrációellenes erők térnyerését hozza.

Ha a „globalizáció”, azaz a beruházások, áruk, információk és az emberek nemzetközi mozgásának felgyorsulása következtében gyengül a nemzetállam szuverén kormányzóképesége, mi történik a jóléti állammal és alkotóelemeivel, amelyek történelmileg az erős nemzetállamokon alapultak? Az előbb említett három politikai erőnek megfelelően három ismerős jövőbeli fejlődési lehetőség vázolható fel. Az első szerint a liberális jogegyenlőség jegyében (amibe beletartozik a határokon keresztül korlátozásmentes tranzakciók szabadsága is) fokozatosan lerombolják a biztonság épületét. A piacépítő vagy „negatív integráció” e jövőképeinek szószólói szerint az államok a határok növekvő átjárhatósága és a felgyorsuló határokon átívelő mobilitás miatt kevesebb figyelmet fordítanak a szociális biztonságra annak érdekében, hogy megőrizzék és fokozzák a nemzetközi versenyképességüket. Ha ragaszkodnak a státusok és a szociális védelem örökölt mintáihoz és színvonalához, a piacok tökemene-kítéssel és a külföldi munkaerő beáramlásával fogják büntetni őket, amelyek közül az előző önmagában véve is növelni fogja a munkanélküliséget. A második fejlődési út szerint a nemzetköziesedés populista visszahatást vált ki, ami valószínűleg a nemzeti határok erősen antiliberális, paternalisztikus és protekcionista védelméhez vezet. Ez a változat a „pozitív dezintegráció”. A harmadik jövőkép szerint a biztonságot erősítő státuszjogok valamilyen funkcionális megfelelőjét nemzetállami szintről a politikai szerveződés szupranacionális szintjére helyezik át – ezt a lehetőséget nevezik „pozitív integrációnak”.

Ez utóbbi perspektíva értelmében Európának jelenleg olyan politizálásra és politikai döntéshozatali mintákra van szüksége, és olyan megoldásokat kell keresnie, amelyek lehetővé teszik a hosszú évtizedek alatt

nemzeti szinten kialakult eltérő jóléti állami rendszerek denacionalizálását, és ezzel együtt a szabályozásuk és finanszírozásuk uniós szintre transzformálását. Az ilyen irányú megoldások kutatását nem a defenzív álláspontokban megfogalmazódó uniós szintű szociális igazságosság és a szociális reform magasztos céljai motiválják. A szociális védelem denacionalizálásának célját nem az elérendő helyzet, hanem az elkerülendő alternatíva határozza meg. Amit meg kell akadályozni, az a tisztán piaci jellegű, liberális *negatív integráció* és a *pozitív dezintegráció*hoz vezető jobboldali populista politika (polarizált és egymást kölcsönösen erősítő) szélsőségeinek az érvényre jutása. De a „köztes” út, azaz a *pozitív integráció*, nagyrészt ismeretlen területen keresztül vezet. „Szociális dömping”, „lefelé nivellálási verseny”, „a szomszédomon való élőködés” és a „versengő állam” (minimális költségvetésű, a tőkemozgás ellenőrizhetetlen dinamikájával szembesülő, stratégiaileg tehetetlen állam) – többek között ezek a divatos jelszavak mutatják azokat a félelmeket, amiket az emberek az uniós integráció piacsabályozó formájával szembenálló tisztán piaci integrációhoz társítanak, amelyeket tovább súlyosbítanak a növekvő faktormobilitás (azaz a nagyarányú munkaerő-beáramlás és tőkekiáramlás) keltette veszélyek, melyeket a keleti bővítés következményeinek tartanak.

Az is eléggé elterjedt a politikai elitek körében, hogy az („egyre szorosabb”) európai integráció elmélyítéséhez és az integráció határainak kiterjesztéséhez („keleti bővítés”) szükséges tömegtámogatás megőrzése érdekében az Európai Uniónak a szociális biztonság és szociális védelem megbízható projektjeként, nem pedig a meglévő társadalmi státuszjogok veszélyeztetőjeként kell megjelennie az állampolgárai előtt. Mivel az Európai Unió demokratikus legitimitása (a tagállamai politikai közösségeihez képest) még mindig deficitese, az eliteken kívüli csoportok körében valószínűleg csökkenni fog az Unió támogatottsága és az Unió céljaival való azonosulás, erősítve a populista újraállamosítás híveit, ha az integráció következményeként nemcsak a demokratikus legitimitás, hanem a szociális védelem és biztonság is gyengülni fog. Így az egységes Európa alkotórészeinek egyben tartása és a szélesebb és mélyebb jövőbeli integráció útjának egyengetése érdekében az európai eliteknek minden politikai okuk megvan arra, hogy elvetve a piacok általi negatív integrációt, szemmel láthatóan és hitelesen a „szociális” Európa pozitív integrációja felé vezessék az Uniót. A kérdés a következő: megvannak-e Európában az ehhez szükséges lehetőségek és intézményes eszközök?

Az átmenet, amely a vámok és a versenyt gátló és torzító egyéb akadályok megszüntetését jelentő *piacépítő* negatív integrációból az európai léptékű szociális védelmet és biztonságot megvalósító *piackorlátozó* pozitív integráció felé vezet, a vágyakkal ellentétben nem évekig, hanem évtizedekig tartó folyamat.⁷ Ennek oka a feladat komplexitása és a meg-

⁷ A tanulmány vizsgálódási keretén kívül esik annak mérlegelése, hogy e folyamat mégis elég gyorsan végbemegy-e ahhoz, hogy az egységes Európa politikai legitimitásának erősítéséhez és a további integráció támogatásához, nem pedig az ettől való félelemhez és elutasításhoz szolgáltasson érveket az állampolgárok számára.

valósítás útjában álló hatalmas akadályok, amelyek a következő hét pontban foglalhatók össze:

1. A szociális védelem terjedelme és szintje, valamint a kollektív szereplők (szakszervezetek, munkáltatói szövetségek) státuszjogai tagállamonként eltérőek. Ebből az következik, hogy bármilyen, a viszonylag magas, illetve alacsony színvonalú ellátásokat nyújtó országok közötti „átlagot” képviselő, szupranacionális európai szociálpolitikai rendszert hevesen ellenezni fogják az átlag alatti és fölötti országok is. A magas szintű szociális ellátásokat biztosítók (például a skandináv országok) azzal a *politikai* kifogással fogják ellenezni, hogy a „szociális vívmányainkat feláldozzuk az európai integráció oltárán”. De ellenezni fogják ezt a megoldást a viszonylag fejletlen szociális ellátórendszerrel rendelkező országok (például Portugália) is, és pedig *gazdasági* okokból, azzal az érveléssel, hogy „Európa nagyvonalúbb szociális ellátások bevezetésére kényszerít bennünket, ami aláássa az alacsonyabb munkaerőköltség révén élvezett komparatív versenyelőnyünket”. Az ilyen jellegű konfliktusok kialakulásának megakadályozására egyetlen lehetséges út kínálkozott: annak megakadályozása, hogy európai szinten jelentkezzenek. Ezt szolgálja az eufemisztikusan „szubszidiaritásnak” nevezett preventív intézkedés, amely az uniós jog értelmében a tagállamok kizárólagos hatáskörébe utalja a szociális ügyek intézését. Azonban a tagállamok tényleges lehetőségét az önálló szociális védelmi politika tervezésére és végrehajtására valójában jelentős mértékben korlátozza az EU által bevezetett Európai Monetáris Unió és Egységes Piac, amelyek hatékonyan tiltják az önálló politizálást olyan területeken, mint a valutaárfolyamok és kamatszintek meghatározása, a költségvetési hiány nagysága, a tőkemozgások, az áruk és szolgáltatások országhatárokon átnyúló mozgásának ellenőrzése. Mindezek eredményeként a szociális védelem alakítása a tagállamok gazdasági versenyképességének szempontjai alá rendelődik.

2. Az európai gazdaságok tényleges növekedése, munkaerő-piaci teljesítménye és általános fejlettségi szintje országonként és különösen az országokon belüli régiók között eltérő. A gazdagabb országok jellemzően az Európa nyugati és északi részén található kis és közepes méretű államok. Az Eurostat adatai szerint a hivatalos munkanélküli szint 2001-ben 2-3 százaléktól (Luxemburg és Hollandia) 10-13 százalékig (Görögország és Spanyolország) terjedt. Az egy főre jutó GDP Belgiumban és Dániában kissé meghaladja az OECD-átlagot, ugyanakkor Portugáliában 60 százalékkal, Görögországban 58 százalékkal elmarad tőle. Ennek megfelelően és ennek mértékében különbözik az egyes kormányok igyekezete a szociális védelmi rendszerük teljesítményének megőrzése érdekében az ország foglalkoztatási helyzetének javítására.

3. A szociális biztonsági rendszerek és a munkaügyi viszonyok rendszerei is jelentősen különbözőek az egyes tagállamokban, és más-más szociálpolitikai modellekbe tartoznak. A juttatási szintek és a juttatások finanszírozásának szerkezete és jellege is eltérő. Ugyanez vonatkozik a bérmeghatározás intézményes szerkezetére. Minden tagállam fejlett intézményes rendszerrel rendelkezik a jóléti állam épületének első és második emeletén, és minden egyes rendszerhez kapcsolódóan hozzá kötődő meggyökeresedett érdekek és sajátos várakozások alakultak ki, ame-

lyek nagyon megnehezítik a politikai programként és közösen elfogadott intézményi szerkezet létrehozásaként megvalósuló harmonizációt és konvergenciát. Még valószínűleg azok is nagyon nehezen tudnának közös álláspontra jutni a „szociális Európa” felépítését meghatározó tervrajzot illetően, akik szerint az egységes piac nemzeti jóléti államokra gyakorolt pusztító hatásának kompenzálására létre kell hozni a „pozitívan” integrált „szociális Európát”. E nehézség nem akadályozza meg a tőkemobilitás és a versenyképességi szempontok miatt szükségessé váló különböző „spontán” kiigazításokat és konvergencia lépéseket, de ezek nem azonosak az uniós szinten és az egész Unióra érvényes módon tervezett és formálisan elfogadott konvergenciával. Itt említendő az ágazati szintű kollektív alkumechanizmus leépülése, amelyet vállalati szintű alkuk és a kormány által támogatott szükségintézkedések („szociális paktumok”) helyettesítenek (Hassel 1998). Az intézmények leépítéséhez vezető efféle *ad hoc* válságintézkedéseket gyakran nevezik összefoglaló – és némiképpen rémlátomásos – módon „lefelé nivellálási versenynek”.

4. Ugyanakkor a szociális védelmi rendszerek közötti kvantitatív és kvalitatív különbségek nemcsak a harmonizációt és a „pozitív” integrációt gátolják, hanem jelentősen *torzítják is a piaci versenyt*. Például a szociális biztonsági rendszereiket túlnyomórészt a munkavállalók és munkáltatók rögzített járulékaival finanszírozó, bismarcki típusú országok versenyhátrányban vannak az ilyen kiadásukat alapvetően adókból finanszírozó országokkal szemben. E torzító hatások miatt nemcsak valamilyen harmonizált „Szociális Európa” megvalósítása érdekében, hanem az egyenlő játékszabályok szerint működő kiegyenlített piaci integráció miatt is szükséges az egységesebb jóléti rendszerek létrehozása.

5. Ilyen harmonizációra azért is szükség van, mert a tagországok szociális biztonsági rendszereinek olyan komoly finanszírozási problémákkal kell szembenéznük, amelyek bekövetkezte az egyes tagállamokban megfigyelhető tartósan magas munkanélküliség hatására egyre valószínűbb, és emiatt a kormányok arra kényszerülnek, hogy fiskális eszközöket (azaz költségvetési deficitet) alkalmazzanak, ami azonban nyílt megsértése az Európai Monetáris Unió fenntartására elfogadott fiskális és monetáris fegyvelmező eszköznek, a Növekedési és Stabilitási Paktumnak. Ha a „szubszidiaritás” nevében a munkaerő-piaci és szociális védelmi politika teljesen a tagállamok hatáskörében marad, a tagállamok politikusai olyan eszközökhöz folyamodhatnak (például szubvencionálás, költségvetési deficit), amelyek jelentős negatív externáliákat (például a kamatszint növekedése, az euró más valutákhoz képest mért értékcsökkenése) okoznak a többi tagországban, vagy az EMU egészében.

6. Így ami lehetetlennek tűnik az 1.–3. pontban felsorolt okok miatt, az nagyon is kívánatos, sőt szükséges a 4. és 5. miatt, és ezekhez lehet sorolni még egy, azon megfontolásból következő érvet, mely szerint valamilyen konvergenciának és harmonizációnak magáért a politikai integrációért is végbe kell mennie. Az „egyre mélyülő integrációt” támogató konszenzus megőrzésére és a nacionalista, populista-protekcionalista Európai Unió-ellenesség további térhódításának megakadályozására a nemzeti szociális biztonsági rendszereket és kollektív státuszjogokat meg kell védeni azzal a feltételezéssel szemben, hogy ezeket veszélyezteti az uniós

piaci integráció, és fenyegeti a „szociális dömping” és a „lefelé nivellálási verseny”. A piaci integráció szószólói mindig azt állították, hogy az egységes piac a belőle fakadó javuló méretgazdaságosság, erősödő verseny, valamint a regionális fejlesztésre és kohézióra költött uniós pénzek kiegyenlítő hatásai következtében minden tagállamban növelni fogja a gazdasági növekedést, a foglalkoztatást és az általános prosperitást. Mivel ez az ígéret legalábbis ez ideig hitelt érdemlően nem igazolódott, az európai politikusok számára egyre sürgetőbb annak a véleménynek az ellemsúlyozása, hogy az egységes piac az oka a munkahelyek elvesztésének és a nemzeti szociális biztonsági rendszerek részleges lebontásának.

7. A jóléti állam szerkezetének „földszintjéhez” tartozó összes alkotóelem (a munkához jutás antidiszkriminációs szabályozása, a munkahelyi egészségügy és biztonság rendelkezései) uniós törvényekkel szilárdan megalapozott és kiegyenlített. Mára azonban az is egyértelművé vált, hogy az „első” és „második emeleten” lévő különböző nemzeti rendszerek (szociális biztonság és béralakítás) fenntarthatósága teljes mértékben a „tető” szilárdságától, azaz a tagállamok munkaerő-piaci teljesítményétől függ. De politikai felhatalmazás és saját pénzügyi források hiányában a Bizottságnak és a Tanácsnak nincs lehetősége az általános európai munkaerő-piaci helyzet javítására, mivel a munkaerő-piaci és foglalkoztatási politika a „szubszidiaritás” nevében a tagállamok kizárólagos hatáskörében maradt. Ez a hatáskör viszont egyre inkább csak névleges a tőke és a munkaerő korlátok nélküli mobilitása, illetve a Monetáris Unió („Maastricht”) korlátozó szabályai miatt. Így a tagállamok névleges hatáskörrel igen, hatékony eszközökkel viszont nem rendelkeznek annak a foglalkoztatási helyzetnek a befolyásolására, amely meghatározza a jóléti állam épületének fenntarthatóságát. Lehetséges-e ezek után, hogy az európai intézmények a formális felhatalmazás hiánya ellenére is igénybe vesznek uniós szintű munkaerő-piaci és foglalkoztatási politikát alakító eszközöket, amelyek révén végbemehet valamilyen fokozatos, „kerülő úton zajló harmonizáció”?

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia a közösségi szintű piacépítést és egyes nemzeti szintű státuszjogok megőrzését célzó, meglehetősen bizonytalan keveréket alkotó program. Ami az első célt illeti, egyértelműen a munkaerő foglalkoztathatóságának javításán van a hangsúly. Ennek eszközei: a humán tőke fejlesztése, a munkaerő rugalmasságának fokozása és a marginalizált, diszkriminált és munkaerőpiacról kirekesztett társadalmi csoportok foglalkoztatási esélyeinek növelése. Az Európai Unió hivatalos foglalkoztatási céljai: 2010-ig a 15–64 évesek foglalkoztatottsági szintje érje el a 70 százalékot a népesség egészében, a munkaképes korú nők esetében a 60 százalékot, az 55 év fölötti idősök körében pedig az 50 százalékot. Ezeket az ambiciózus célkitűzéseket a nemzeti társadalombiztosítási rendszerek fenntarthatóságának biztosításával indokolták, azaz, hogy megtörjék az előregedő társadalmak demográfiai összetétele által még súlyosbított, egymáshoz kapcsolódó következő negatív eseménysort: növekvő munkanélküliség vagy inaktivitási ráta; politikai válaszként a korai nyugdíjba vonulást támogató és más egyéb bőkezű bérhelyettesítő programok; az állami nyugdíjrendszereket finanszírozó járu-

lékok emelése; a munkaerő nem bérjellegű költségeinek emelkedése; a munkanélküliség növekedése. A 25 tagból álló Európai Unió egészére vonatkozó célkitűzések ambiciózus jellegét nyilvánvalóan jelzi az a tény, hogy 2003-ban csak három tagország (Svédország, Dánia és Nagy-Britannia) teljesítette mindegyiket, míg például Franciaország, Németország, Olaszország és Lengyelország mindhárom célkitűzés elérése terén meglehetősen le van maradva. A megfogalmazott célok elérése a tagállamok kormányainak felelősége, ugyanakkor az Európai Foglalkoztatási Stratégia irányelveiben az szerepel, hogy „ösztönzőket” kell alkalmazni a munkaerő-piaci részvétel fokozására, amely burkolt felszólítás a védett bérek csökkentésére és célzottságuk erősítésére.

A továbbiakban nem foglalkozom itt azzal, hogy az Európai Unió milyen jelentős fejlődésen ment eddig keresztül, mit ért el és mi mindent fog még a jövőben valószínűleg elérni. Ehelyett a tanulmány hátralevő részében a „koordinált” politizálás új módszereivel foglalkozom, amelyekkel az európai politikusok azt próbálják elérni, amit az 1., 2. és 3. miatt „nem lehet”, de mégis „meg kell tenni” a 4.–5.–6. miatt és a 7. kihívásai nyomán, még ha a „közvetlen szabályozás” és a szupranacionális uniós politika kötelező érvényű hagyományos eszköztárának megkerülésével is.

„Államtalanított” politizálás?

Ma már tízéves története van az Európai Unió arra irányuló kísérleteinek, hogy megbirkózzon a kényszerek és kihívások fent vázolt összességével. A történet Jacques Delors 1994-es „Növekedés, versenyképesség és foglalkoztatás” című Fehér Könyvével kezdődött, amely tükrözte a tagállamoknak a munkanélküliség kezelésével kapcsolatos nagy nehézségeit, és előkészítette a terepet ahhoz, hogy uniós szinten foglalkozzanak a kérdéssel. A Fehér Könyvben megfogalmazódik a foglalkoztatáspolitikára nagyobb koordinációjára és konvergenciájára vonatkozó igény. Az Európai Tanács 1994-es esseni ülésén kidolgozták az Európai Foglalkoztatási Stratégia előzetes tervezetét. Ezt később bevették az Európai Közösségekről szóló Amszterdami Szerződés „foglalkoztatási fejezetébe” (125–130. cikkely). Az 1997 októberében aláírt és 1999 májusától hatályos szerződés foglalkoztatási fejezetében említett politikai eszközök jellegzetesen „puha” jellegűek: a Tanács évenként áttekinti az Európai Unió foglalkoztatási helyzetét, „irányelveket” fogalmaznak meg a tagállamok számára, a tagállamok évente jelentést készítenek a foglalkoztatási helyzetükről, a tagállamoknak szóló politikai ajánlásokat fogadnak el, ösztönzik a tagállamok között a „legjobb gyakorlatokról” folyó információcserét, a Miniszterek Tanácsa mellett tanácsadási szerepkörrel „foglalkoztatási bizottságot” hoznak létre. Közvetlenül az Amszterdami Csúcs után az 1997-es luxemburgi „foglalkoztatási csúcserkekezleten” részletesebben kidolgozták ezeket a politikai eszközöket, és kötelezték a tagállamokat, hogy „multilaterális ellenőrzésnek” alávetett „nemzeti akcióterveket” fogalmazzanak meg. E politikai eszközök fejlődése folytatódott az Európai Tanács 1998-as cardiffi és 1999-es kölni ülésén, és még inkább a 2000-ben

tartott lisszaboni értekezletén, ahol először határozták meg a mindezen eljárásokat tartalmazó „nyitott koordinációs módszer” (Open Method of Coordination – OMC) jelentését.⁸ Ennek eredményeként jelentősen kiszélesedett az OMC alkalmazásának köre (például társadalmi kirekesztés, kutatáspolitikai, „információs társadalom” kialakítása, „vállalkozáspolitikai”, egészség- és nyugdíjpolitika, oktatás, keleti bővítés, bevándorláspolitikai és „fenntartható fejlődés”. De mindezen politikaterületeken az eljárások még mindig sokkal kevésbé kidolgozottak és körülírtak, mint a gazdasági integrációhoz kapcsolódó. (A nyitott koordinációs módszerrel kapcsolatos vitákra vö. de la Porte and Pochet 2002, Goetschy 2001, Hodson and Maher 2001, Trubek and Mosher 2001.)

Az Európai Uniónak nincsenek közvetlen eszközei a bérmeghatározás és a jövedelemelosztás kérdéseinek kezelésére. Ezek teljes egészében a tagországok hatáskörében maradnak. Vannak azonban e két stratégiai változó kezelésének közvetett módszerei, amelyeket a lisszaboni csúcsertekezlettel kezdődően nemrég munkáltak és fejlesztettek ki. A bérszínvonal és a bérszerkezet kölcsönös összefüggésben áll a) a *munkaerő-kínálat* mennyiségével, azaz a 15–64 éves korú népesség aktivitási rátájával, és különösen a foglalkoztatási rátájával, és b) a *munkaerő képzettségével*, mivel a képzettség növekedése pozitív hatással van mind a munkások egyéni jövedelmére és a foglalkoztatási biztonságára, mind pedig a foglalkoztatható munkaerő össz mennyiségére.

A mindenekelőtt a luxemburgi, lisszaboni és stockholmi csúcsertekezleten elfogadott uniós prioritások a munkaerő-kínálat e két dimenziójára, a mennyiségére és képzettségére koncentrálnak, és teszik ezt egy új normatív koncepció (vagy retorika), a „kohézió”, a „társadalmi összetartozás” erősítése és a „diszkrimináció” elleni harc nevében. Az adott stratégia mögötti gondolatmenet lényege nagyjából a következő: Ha a munkaerő-piaci részvételi szint lemarad más fejlett országok hasonló mutatói mögött, Európa növekedési potenciáljának egy része kihasználatlan marad, és nő a szociális ellátások iránti igény. A munkaerőpiacról való távolmaradásnak két oka lehet: az embereket *megakadályozzák* a részvételben, ami a diszkriminációra vezethető vissza, illetve nem motiváltak vagy *nem képesek* munkát vállalni, ekkor a „foglalkoztathatatatlanság” vagy a túl bőkezű védett bérek (reservation wages) jelennek meg okokként. A kettő eredményeként jön létre a gazdasági és társadalmi „kirekesztés” patológiája, amelyek ellen „befogadó” stratégiával kell küzdeni, ily módon erősítve a társadalmi „kohéziót”. A befogadás a rasszista, etnikai, nemzeti, fogyatékosokkal szembeni, de főleg a nemek közötti (Amszter-

⁸ A luxemburgi folyamat és az Amszterdami Szerződés 128. cikkelye szerint a nyitott koordinációs módszer menete a következő. Először az Európai Tanács csúcsertekezletén a tagállamok által figyelembe veendő foglalkoztatáspolitikai irányelveket fogadják el. Ezek a kirekesztés megelőzésére, a munkanélküliek aktiválására, a „vállalkozási szellem” erősítésére és a vállalkozások indításának támogatására, a rugalmasságra és a diszkrimináció tilalmára összpontosítanak. Másodsor, minden tagállam éves nemzeti akciótervet fogad el, amely alkalmazza az általános irányelveket az adott ország sajátos helyzetére. Harmadszor, visszacsatolásként a Tanács és a Bizottság által közösen jóváhagyott foglalkoztatási jelentést készítene a következő évi csúcstalálkozóra, ami végül az irányelvek és nemzeti akciótervek felülvizsgálatához, illetve az egyes tagországoknak megfogalmazott, az adott ország politikáját és teljesítményét érintő ajánlásokhoz vezet.

dami Szerződés 3 (2) cikkely) és az életkor szerinti diszkrimináció elleni küzdelmet jelenti. Tehát a kihasználatlan női munkaerő-kínálat és az 55 év fölöttiek munkaerő-piaci integrálása a Bizottság Foglalkoztatási és Szociális Ügyi Főbiztossága által kiadott összes politikai dokumentumnak és a Tanács különböző irányelveinek (például a 2000/43. és a 2000/78.) kulcsfontosságú alkotóeleme. Ennek az antidiszkriminációs programnak kettős előnye van: a) a jogokat és lehetőségeket tekintve „egalitáriánus” jellegű, anélkül, hogy redisztribúciós kiadásokat kellene hozzárendelni, és b) megvalósítása esetén alkalmas eszköz lehet a tagállamok nyugdíjrendszerei működőképességének és fenntarthatóságának biztosítására (miként ezt a 2000. márciusi Stockholmi Csúcson hangsúlyozták), másrészt pedig (és ez kevésbé jelenik meg nyíltan) a képzettségi szint és a bérskála alsó részén található pótlólagos munkaerő-kínálat mobilizálásával béorkorlátozó és lefelé terjeszti ki a bérskálát.

Ugyanakkor azonban semmi sem törvényekkel szabályozott, kötelező és kikényszeríthető a szupranacionális irányelvek megfogalmazásának és alkalmazásuk monitorozásának ebben az évenként ismétlődő folyamatában. Ezért a tagállamok részvétele a program végrehajtásában a politikai prioritások elfogadása és a megvalósítást célzó erőfeszítések intenzitását illetően is teljesen önkéntes jellegű. Túl korai még a nyitott koordinációs módszer hatásaival és esetleges sikerességével kapcsolatos bármiféle átfogó értékelés, a módszerrel kapcsolatban két alapvető dolog viszont elég világos. Ezek közül az egyik kognitív, a másik motivációs jellegű.

Tudás, motiváció és politikai tanulás

Az OMC működésének egyik kulcsmechanizmusa kognitív jellegű (vö. Jacobson 2002). A kulcskifejezések a következők: „legjobb gyakorlat”, „a szektorokra vonatkozó irányadó szintek és megoldások kiválasztása” (benchmarking), „célorientált igazgatás”, „ellenőrzés a társak által” (peer control), „időleges standardizálás és fegyelmezés”. A meglehetősen technokrata jellegű, mögöttes intuíció szerint „mi” tanulhatunk abból, hogy a többiek miként értek el sikereket, így a kudarc oka a nem megfelelő tanulási kapacitás. Az országok közötti politikai tanulás elősegítésére 100 millió eurós pénzalapot hoztak létre, alapvetően a diszkriminatív gyakorlatok kutatására és az ellenük való küzdelmet célzó tagállamok közötti információ- és tapasztalatcsere támogatására (Council decision 2000/750). De a sok értékelési szempont miatt egyáltalán nem magától értetődő, hogy melyek tekinthetők „legjobb gyakorlatoknak”. Ezt szemlélteti a következő példa: a részmunkaidős foglalkoztatás kiterjedt alkalmazása a legjobb megoldás lehet új állások létesítésére és a munkanélküliség csökkentésére (mint ezt a holland eset mutatja), de messze nem a legjobb gyakorlat a háztartási jövedelem életcikluson keresztül húzódo stabilizálásában. És még ha a siker egyes mércéi kétségtelenek is, könnyen megeshet, hogy a siker nem tulajdonítható kizárólag egy adott intézkedésnek vagy programnak, mivel ezek mindig beágyazódnak a tagállam és politikai rendszere beépített prioritásokkal és korlátokkal rendelkező intézményegyettesébe, amely a hatásukat is meghatározza.

Például egyes tagállamokban kötelező minimálbér van, másokban nem; egyesek majdnem teljesen járulékokból finanszírozzák a nyugdíjrendszereket, másokban meghatározó az adófinanszírozás. Vajon az egyiknek másolnia kellene a másik „legjobb gyakorlatát”? Ha igen, a sikeres tanuláshoz nemcsak az új „gyakorlat” adaptálása kellene, hanem a meglévő intézményes szerkezet „elfelejtése” és részleges lebontása is (például a törvényes minimálbérrel rendelkező ország gyakorlatának alkalmazása az ilyennel nem rendelkező országban megkérdőjelezné a szakszervezet hagyományos szerepét).

Valójában az ilyen „felejtés” lehet az OMC igazi célja vagy rejtett mondanivalója. A nyitott koordinációs módszer fő céljának az tűnik, hogy megértesse a tagállamok politikai elitjeivel és szavazóival a szociális biztonság, a munkaügyi kapcsolatok, a munkaerő-piaci politika terén eddig alkalmazott gyakorlatok „modernizálásának” és „rekalibrálásának” szükségességét. A negatív üzenet az, hogy „semmi sem maradhat úgy, ahogy van”, és mások tapasztalataink okulva meg kell találnunk a politikai célok elérésének hatékonyabb megoldásait. Így az OMC erősíti azt a kételyt, hogy a meglévő intézmények és gyakorlatok elavultak, és ezért kísérletezni kell, felül kell bírálni és meg kell újulni. Mivel a nemzeti jóléti állam többé nem képes korlátozni a piacot és nem képes részleges dekommodifikációhoz vezető rendszert működtetni a munkaerőpiacon, a piaci eredmények összehasonlítása alapján kell dönteni arról, hogy ténylegesen milyen megoldások a kivitelezhetőek és foglalkoztatást javítóak, valamint melyeket kell a versenyképesség gyengítése miatt elvetni.

Ebben a tanulási folyamatban azonban hajlamosak elfeledni, hogy a politikát és a politikai intézményeket nemcsak az általuk elért eredmények minősítik, hanem a politika iránti bizalom és az igazságosság normatív kritériumai is. A kérdés tehát a következő: készek-e a választók valóban feláldozni a jóléti rendszerük sajátos jellemzőit az Európai Foglalkoztatási Stratégia által kitűzött célok – a nemzetközi versenyképesség fokozása és a munkaerő mobilizálása – oltárán? Más szóval, a politika csak az elért eredményei vagy (legalábbis hosszú távon) a „népért” való működésének minősége miatt soha nem fog demokratikus legitimitást élvezni. Ehhez szükség van input-legitimitásra is, azaz a megvalósítandó politika – és az ebben vezető szerepet játszó politikai elit – valamilyen eljárásrendileg szabályozott „nép általi” jóváhagyására. Az input-legitimitás és az uniós politika és politikusok ellenőrzésének és beszámoltathatóságának lehetősége – bár a politikát felhatalmazó „európai nép” vagy „európai nemzet” nem létezik – egyáltalán nem felesleges dolog. Csak az input-legitimitás biztosításával formálható érvényes kollektív ítélet arról, hogy az adott politika által elérhető célokat érdemes-e elérni és érdemes-e megfizetni a célok eléréséhez szükséges költségeket – végső soron egyik kérdés eldöntése sem a politikusok feladata. Természetesen elvileg semmi baj sincs a másoktól való tanulással, a kísérletezéssel, újítással és intézményi változással, ha és amennyiben a tanulás kimutathatóan jobb és méltányosan elosztott eredményhez vezet. Itt most nem csupán a hatalmi viszonyokat elfedő eufemizmusról van szó, ahol az egyik fél hatalmi pozícióból diktálhat a másiknak azt illetően, hogy mit tanuljon meg és mit felejtson el. Amíg az OMC harmonizációs erőfeszítéseiben

részt vevő szakértők átláthatatlan és követhetetlen diskurzusa és az ebből megszülető eredmények elválasztódnak a számonkérhetőségüket biztosító demokratikus csatornáktól, nem zárható ki hitelt érdemlően az utóbbi lehetőség, mivel ezeknek a szakértőknek nincs felhatalmazásuk a közpolitika formálására, és hiányoznak számukra azon intézményi eszközök, is, amelyek a puha és informális koordináló tevékenységük eredményei megvalósításához szükségesek.

A nemzeti intézményes különbségek és prioritások „kemény” tényeinek fényében tényleg nagyon ambiciózus vízió az európai szintű konvergencia ilyen „puha” eszközökkel való segítése. Az „Európai kormányzásról” szóló Fehér Könyvében maga az Európai Bizottság is relativizálja az OMC szerepét, azt állítva, hogy „új értéket jelenít meg uniós szinten, ahol kevés lehetőség van a törvényi megoldásra”. Kötelező jellege vonatkozásában nem lehet egyenrangú a formális uniós joggal, és nem változtathatja meg az *acquis*-t sem. A kormányzókapacitása és a konvergenciát elősegítő potenciálja erősítése érdekében a nyitott koordinációs módszert „keretirányelvek” révén olyan jogi eszközökkel kellene „keményíteni”, amelyek valamilyen kötelező jelleget adnának a koordináció felteteleinek és folyamatainak (Commission 2001). Kötelező érvényű keretirányelvek megléte esetén „a tagállamok politikusai többé nem hagyhatnák figyelmen kívül a nyitott koordináció politikai diskurzusait” (Scharpf 2002: 16–17), amit jelenleg az ilyen keretirányelvek hiányában és a szubszidiaritás nevében minden további nélkül megtehetnek. Mint Scharpf írja, „az európai gazdasági integráció szabályaival való alkotmányos egyenlőség megteremtése érdekében a szociálpolitika területén keresni kell az uniós jogi megoldásokat” (ugyanott: 18). De pontosan ennek a lehetetlensége vezetett a félig formalizált és a törvényalkotást megkerülő, nyitott koordinációs megközelítéshez.

Így a nyitott koordinációs módszer által kiváltott szabályok kvázi-kormányzati erővel való felruházása ahhoz hasonlít, mint amikor önmagunkat húzzuk ki valahonnan a hajunknál fogva: adottnak feltételezünk valamit (nevezetesen valamilyen szupranacionális európai koordinációt), ami – ha minden jól megy és a tagországok kormányai önkéntes alapon elfogadják – csak az OMC működésének az eredményeként jöhet létre. Az OMC szabályai és eredményei ez idáig formálisan nem kötelezőek (nem kényszeríthetők ki a tagállamok kormányainak akarata ellenére), és az *acquis* meglévő rendelkezéseit sem helyettesíthetik vagy változtathatják meg. A politikaelmélet kutatói számára az alapkérdés, amely megválaszolásának egyúttal hatalmas gyakorlati jelentősége van, a következő: hogyan vezethet az önkéntes horizontális együttműködés olyan eredményekre, amelyek lényegi hatásukat tekintve azonosak a törvényi és adminisztratív szabályozás vertikális kontrolljával? Azaz: a „puha jog” miként „keményíthető” úgy, hogy ugyanazt a kötelező jelleget érje el, mint a formális direktívák?

Emlékezhetünk rá, hogy az OMC hívei így válaszolják meg a fenti kérdéseket: a Bizottság által vezényelt és felügyelt multilaterális információcsere a tagállamok kormányainak „tanulásához” vezet. Ezt a konvergencia tanulási folyamatot olyan mechanizmusok viszik előre, mint a „legjobb gyakorlatok” azonosítása, nemzeti akciótervek készítése, ország-

specifikus ajánlások, a szektorokra vonatkozó irányadó szintek és megoldások kiválasztása (benchmarking), a többi tagországgal való konzultáció (peer review), a nem teljesítők megnevezése és pellengérré állítása, közösen elfogadott indikátorok alkalmazása.

Amíg azonban a tagállamok kormányainak együttműködése önkéntes marad, érvényes az a kérdés, hogy vajon mi ösztönzi és motiválja őket a folyamatban való részvételre. Például a „pellengérré állítás” mechanizmusa csak olyan mértékben fog működni, amennyire a tagországok szavazói ténylegesen mércének tekintik a Bizottság irányelveit a kormányaik teljesítményének megítélésében. A meglehetősen heroikus feltételezés szerint a tagországok szavazói tényleg számon fogják kérni a kormányaikon a Bizottság és a csúcstalálkozó irányelveinek betartását. Ez viszont azt feltételezi, hogy a szavazók nemcsak hogy ismerik az uniós célkitűzéseket, ajánlásokat, irányadó szinteket, hanem ezen túlmenően még a jó politika mércéjeként is fogadják el ezeket. A kipellengérezéstől való félelem, s annak vágya, hogy elkerüljék a rosszul teljesítőknek vagy a „tanulási” folyamatban a Bizottság mércéje szerint lemaradónak járó megbélyegzést, ugyan miért válna a tagállamok szavazóinak minden felül álló motivációjává, ha az együttműködés (gazdasági és politikai) költségekkel jár? Amíg az „irányadó szinteket” és „legjobb gyakorlatokat” a tagállamokban úgy ismerik (ha ismerik egyáltalán), mint amelyek alig többek a távoli eurokraták által kibocsátott, homályos és ünnepélyes buzdításoknál, legjobb esetben is kétséges a „jó politika” mércéjeként felfogott szerepük. E megjegyzés érvényességét erősíti, hogy a tagállamok kormányainak általában gazdag készlete van olyan magyarázatokból és kifogásokból („kibúvókból”), melyek igazolják, hogy miért akadályozták a befolyásukon kívüli körülmények őket a munkaerő-piaci politika és a szociális biztonsági rendszerek finanszírozása terén abban, hogy a valószínűleg jobb eredményeket érjenek el. Cselekvési szabadságukat valóban elég gyakran korlátozzák vétőjoggal rendelkező szereplők, megcsontosodott érdekek, illetve az együttműködés hiányának feltételezett haszna az ország versenyképességére vonatkozóan. Így tehát az OMC „tanulási” folyamata csak akkor lesz gyümölcsöző, ha a nemzeti szintű szavazók, kollektív szereplők és politikai elitek szilárdan a magukénak érzik a társadalmi kirekesztés megszüntetésének, a szociális védelmi és foglalkoztatási problémák megoldásának uniós szintű célkitűzéseit.

Ahhoz, hogy a tagállamok elitjei és szavazói elfogadják a koordinált politikai eszközöket, először is az egyes tagországok helyzetének eléggé hasonlónak kéne lennie. Ezzel szemben azt látni, hogy a munkaerő-piaci teljesítményt szemlélve országonként és különösen a régiók között továbbra is növekszenek a különbségek, és ezt a helyzetet csak tovább rontja a keleti bővítés. Swank (2001) meggyőzően érvel amellett, hogy a piaci integrációnak a tagállamok gazdasági növekedésére, foglalkoztatási helyzetére és a jóléti kiadások visszaszorítására gyakorolt hatása nagyon különböző, mivel egyesek sokkal kevésbé kiszolgáltatottak a nemzetközi nyomásoknak és kihívásoknak, mint mások. Swank szerint „a globalizáció politikai és gazdasági logikája eredményeként a jóléti államra nehezedő nyomást alapvetően a demokratikus nemzeti politikai intézmények fogják meghatározni és alakítani” (Swank 2001: 205). Más szóval: egyes

tagországok védettebbek a tőkemobilitás negatív hatásaival szemben, mint mások, és egyesek a szomszédjaiknál gyorsabb tanulást engedhetnek meg maguknak. A nemzeti munkaerő-piaci és foglalkoztatási politikák sajátosságai és tradíciói, valamint a tagországokon belüli eltérő szerkezeti és intézményes feltételek hatására általában az OECD-n belül és sajátlagosan az Európai Unióban a különböző országokban és régiókban nagyon eltérő a munkaerőpiac teljesítménye (a munkaerő-piaci részvételi arány, a munkanélküliség szintje és átlagos hossza stb.) (Scharpf 2000). A különbségek nemcsak akkor nyilvánvalóak, ha a 15 fős Európai Unió országait és régióit hasonlítjuk össze – még kiugróbbak az eltérések az egyes politikaterületek összevetésekor. A szupranacionális uniós rendszer bámulatosan sikeres az integráción belüli monetáris és fiskális feltételek homogenizálásában, de ez nem mondható el a foglalkoztatás és szociális védelem területén. Ez utóbbiak egységesítése annak ellenére nagyon lemaradt, hogy hosszú éveken keresztül hatalmas összegeket költöttek a strukturális és regionális szubvenciókra. Miként Fritz Scharpf megjegyzi: „A szociálpolitika és foglalkoztatás segítését az Európai Közösség szintjén megcélzó erőfeszítések későn kezdődtek, és az egységes piac és a monetáris unió sikertörténetéhez képest erőtlennek tűnnek” (Scharpf 2002: 2). Ez a különbség annak tudható be, hogy a monetáris és fiskális politika *szabályozó* jellegű, és a Szerződés keretein belül a Bizottság és az Európai Központi Bank hatékonyan ki tudja kényszeríteni a végrehajtásukat, míg a szociálpolitika és foglalkoztatáspolitikai *(re)disztributív* jellegű, és így a sikerességük a tagállamok kormányainak azzal kapcsolatos eltökéltségétől függ, hogy ne csupán feláldozzák a „szubszidiaritás” értelmében élvezett nemzeti autonómiájuk jelentős részét, hanem – legalábbis a jobb foglalkoztatási helyzetűek esetében – nemzeti forrásaikkal finanszírozzák a költséges európai harmonizációs törekvéseket, és lemondjanak a gazdaságaik potenciális kompetitív versenyelőnyéről is. Érthető és nem meglepő, hogy ehhez a tagállamok készsége és az Uniónak a tagállamok kényszerítését lehetővé tevő intézményes kapacitása is hiányzik.

A tagállamok politikai prioritásainak különbözőségei miatt a nyitott koordinációs módszerrel véghez vitt „koordináció” technikai értelemben rossz elnevezés. A módszer szándékolt célja a *kooperáció*, amit sokkal nehezebb elérni, mint az eltérő érdekű felek közötti koordinációt. A kevés tiszta koordinációs esetben minden fél érdekelt abban, hogy legyen egy szabály („egyezmény”), bármi is az. A kooperáció tipikus esetében viszont különböznek az arra vonatkozó preferenciák, hogy mi legyen a szabály, ráadásul a szabály érvényesítésének költségei és a szükséges erőfeszítések is tagországonként különbözőek, mivel egyeseknek fájdalommasabb változtatásokat kell bevezetniük, mint másoknak.

Az a cél, hogy az egységes piacot a versenyjogon, a monetáris unión és a fiskális korlátozásokon keresztül hozzák létre, győzött afelett, hogy ezt a piacot „beágyazzák” a szociális védelem és a foglalkoztatás elősegítésének európai politikáiba, és ez nem véletlen. Éppen a „negatív integráció” gyors sikere okozta az országos és regionális munkaerőpiacok teljesítményében mutatkozó, egyre növekvő eltéréseket, és az egyes tagországokban a foglalkoztatási helyzet javítására irányuló törekvések si-

kertelenségét is. A piaci integráció szociális összeegyeztethetőségéhez nem elegendő az OMC-ből következő politika önkéntes elfogadása. „A »szociális Európa« szilárdabb törvényi alapon állna, ha a Bizottságot és az Európai Bíróságot kötelezhetnék arra, hogy egyensúlyt találjon az európai belső piac és versenyjog, illetve a foglalkoztatást és szociális védelmet támogató nemzeti politika potenciális konfliktusa esetén.” (Scharpf 2002: 13) Ez éppoly szükségszerű logikailag, mint amennyire csekélyek a gyakorlati megvalósításának esélyei.

Fordította Nyilas Mihály

Irodalom

- Albert, Michel, (1991): *Capitalisme contre Capitalisme*, Paris: Éditions du Seuil
- Anderson, Perry, (1993): *Lineages of the absolutist state*, London: Verso
- Aust, Andreas, Sigrid Leitner und Stephan Lessenich, (2002): „Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Präexplantationsdiagnostik“, *Politische Vierteljahresschrift*, 43, no. 2, 272–301
- Baldwin, Peter, (1996): „Can we define a European Welfare State Model?“, in: Bent Greve (ed.), *Comparative Welfare Systems*, London: Macmillan
- Castles, Francis, (1993): *Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot: Dartmouth
- Cecchini, P., (1988): *The European challenge 1992: the benefits of a single market*, Aldershot: Wildwood House.
- Commission of the European Communities, (1993): *Growth, Competitiveness, Employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Book*, KOM (93) 700, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Commission of the European Communities, (2001): *European Governance. A White Paper*, Brussels, COM (2001), 428 final, http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf
- Council of the European Union, (2000): „Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin“, Directive 2000/43/EC, *Official Journal of European Communities*, L180, 22–26
- Council of the European Union, (2000): „Establishing a Community action programme to combat discrimination“, Council Decision 2000/750/EC, *Official Journal of European Communities*, L303, 23–28
- Crouch, Colin, (1999): *Social Change in Western Europe*, Oxford: Oxford UP
- de la Porte, Caroline/Pochet, Philippe (eds.), (2002): *Building Social Europe Through the Open Method of Coordination*, Brussels: Peter Lang
- Ertman, Thomas (1997): *Birth of the Leviathan*. Cambridge: Harvard UP
- Esping-Andersen, Gosta, (1990): *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton UP
- Esping-Andersen, Gosta (ed.), (1996): *Welfare States in Transition*, London: Sage
- Esping-Andersen, Gosta, (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford UP

- Esping-Andersen, Gosta (ed.), (2002): *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford UP
- Goetschy, Janine, (2001): „The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed?“, *Industrial Relations Journal*, 32 (5), 401–418
- Hassel, Anke, (1998): „Soziale Pakte in Europa“, *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 10, 626–637
- Hicks, Alexander, (1999): *Social Democracy and Welfare Capitalism. A Century of Income Security Politics*, Ithaca: Cornell UP
- Hodson, Dermot and Imelda Maher, (2001): „The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination“, *Journal of Common Market Studies*, 39, no. 4, 719–746
- Jacobson, Kerstin, (2002): „Soft Regulation and the Subtle Transformation of States. The Case of EU Employment Strategy“, in: Jacobson, Bengt and Kerstin Sahlin-Andersson (eds.), *Transnational Regulation and the Transformation of States*, forthcoming
- Kaelble, H., (2000): „Wie kam es zum Europäischen Sozialmodell?“, in: *Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien*, 4, 39–53
- Kaelble, Hartmut, (1987): *Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft: eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880–1980*, München: Beck
- Kohli, Martin (ed.), (2001): *Will Europe work? Integration, employment and the social order*, London: Routledge
- Münkler, Herfried, (1991): „Europa als politische Idee“, *Leviathan*, 19 (4), 521–541
- Offe, Claus, (2000): „The Democratic Welfare State in an Integrating Europe“, in: Greven, Michael Th. and Louis W. Pauly (eds.), *Democracy beyond the state? The European Dilemma and the emerging global order*, Boston: Rowman and Littlefield, 63–89
- Pierson, Paul (ed.), (2001): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford/New York: Oxford UP
- Polanyi, Karl, (1980 [1944]): *The Great Transformation. The political and economic origins of our time*, Boston: Beacon Press
- Rhodes, Martin, (1997): „The welfare state: internal challenges, external constraints“, in: Rhodes, M., P. Heywood, V. Wright (eds.), *Developments in West European Politics*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire / London: Macmillan, 57–74
- Schaefer, Armin, (2002): „Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der ‘Europäischen Beschäftigungspolitik‘“, MPIfG Discussion paper 02/9
- Scharpf, Fritz W., (1999): *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford UP
- Scharpf, F.W., (2000): „Economic changes, vulnerabilities, and institutional capabilities“, in: Scharpf, Fritz W. and Vivien A. Schmidt (eds.), *Welfare and work in the open economy. From vulnerability to competitiveness*, Vol. I, Oxford: Oxford UP, 21–124
- Scharpf, Fritz W., (2000): „The viability of advanced welfare states in the international economy: vulnerabilities and options“, *Journal of European Public Policy*, 7, no. 2, 190–228
- Scharpf, Fritz W., (2002): „The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity“, MPIfG Working Paper 02/8 Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
- Smith, Anthony D., (1979): *Nationalism in the Twentieth Century*, Oxford: Robertson
- Streeck, Wolfgang, (1998): *Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik*, in: Leibfried, S. and P. Pierson (eds.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 369–422

PROGRAM AZ NCST NÉPSZERŰSÍTÉSÉRE

- Streeck, Wolfgang, (2000): „Competitive Solidarity: Rethinking the ‘European Social Model’”, in: Hinrichs, Karl, Herbert Kitschelt, Helmut Wiesenthal (eds.), *Kontingenz und Krise*, Frankfurt: Campus, 245–261
- Streeck, Wolfgang and Kozo Yamamura (eds.), (2001): *The Origins of Nonliberal Capitalism*, Ithaca: Cornell UP
- Swank, Duane, (2001): „Political Institutions and Welfare State Restructuring. The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies”, in: Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford UP
- Swank, Duane, (2002): *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge: Cambridge UP
- Teague, P., (1998): „Monetary Union and Social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 8 (2), 117–137
- Therborn, Göran, (1995): *European modernity and beyond: the trajectory of European societies, 1945–2000*, London: Sage
- Trubek, David M. and James S. Mosher, (2001): „New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model”, in: Joerges, Christian, Yves Mény, and J. H. H. Weiler (eds.), *Mountain or Molehill?: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, Jean Monnet Working Paper No. 6/01, Florence, 95–117

KULCSÁR GÁBOR

A munkaerő területi mobilitását akadályozó tényezők

Tanulmányomban – a migrációval és a mobilitással kapcsolatos fogalmi áttekintés után – szeretném bemutatni a (jórészt *feltételezhetően* munkavállalási célú) belső vándorlások statisztikai adatokon alapuló jelenlegi európai trendjeit és legfontosabb hazai jellemzőit. Kiemelt fontosságot tulajdonítok a migráció hazai jellemzői mögött rejlő lehetséges okok bemutatásának, a munkaerő területi mobilitását akadályozó tényezők feltárásának, annak ellenére, hogy a jelenség okainak vizsgálata – erre irányuló kutatások hiányában – csak becsülhető.

A tanulmányban felmerülő adatok forrása, amennyiben nincsen külön jelölve a KSH, míg a forrásmegjelölés nélküli ábrák, diagramok és térképek a szerző szerkesztései.

Bevezetés

Az Európai Unióban a növekvő munkanélküliség elleni küzdelemben egyre nagyobb jelentőségűekké válnak azok a jelenségek, amelyek, mint a munkavállalási célú vándorlás (migráció) elősegítése – akár már rövid távon is – lényegesen befolyásolhatják egy-egy kisebb térség vagy régió munkaerőpiacát.

A rendszerváltást követően a hazai munkaerőpiacon is jelentős átrendeződés ment végbe. A külgazdasági irányváltás és a piacgazdaságra való áttérés következményeként néhány év alatt hatalmas mértékben csökkent a foglalkoztatottság, ugrásszerűen megnőtt a munkanélküliség, ami 1993-ra közel 13 százalékos szinten érte el a csúcspontját.

Az azóta eltelt közel 12 év alatt sokan újra munkához jutottak, de ezek a munkaalkalmak elsősorban az ország északnyugati és középső részén jöttek létre. A korábbi fejlett ipari körzetek jelentős része (elsősorban az ún. középhegységi-tengely északi részén) válságövezetté vált. A külföldi termelői tőkebefektetések elsősorban a kitűnő közlekedéscsúszóhelyrajzi helyzetben lévő térségeket preferálják, míg a közlekedési szempontból „ármányhelyzetben” lévő térségekben állandósul, sőt a nehéz helyzetben lévő társadalmi rétegek túlélési stratégiája következményeként még növekszik is a munkanélküliség. A szociális problémák térbeni kumulálódása, a súlyos munkanélküliséggel sújtott összefüggő térségek léte

a szociális problémák halmozódásán túl a hosszú távon káros munkaerő-piaci diszkrimináció alapját is jelentheti. Alapvető társadalmi érdek, hogy a tartósan magas munkanélküliséggel küzdő térségekben is növekedjen a foglalkoztatási ráta, ami azonban a fentebb említett okok miatt nem minden esetben valósulhat meg az érintettek lakóhelyén.

E munkahelyek és a munkavállalók közötti földrajzi távolság áthidalására elvileg a migráció egyes formái jelentenének megoldást, azonban ennek a társadalmi helyzettől függő jelenségnek az ösztönzése megkívánja a mozgatórugók alapos ismeretét. A térbeni migráció jelenségének vizsgálatát azonban nehezíti, hogy a vándorlások mögötti motivációkra vonatkozó következtetések levonása nagyon sok bizonytalansággal és feltételezéssel terhelt.

Tanulmányomban – a migrációval és a mobilitással kapcsolatos fogalmi áttekintés után – szeretném bemutatni a (jórészt *feltételezhetően* munkavállalási célú) belső vándorlások statisztikai adatokon alapuló jelenlegi európai trendjeit és legfontosabb hazai jellemzőit. Kiemelt fontosságot tulajdonítok a migráció hazai jellemzői mögött rejlő lehetséges okok bemutatásának, a munkaerő területi mobilitását akadályozó tényezők feltárásának, annak ellenére, hogy a jelenség okainak vizsgálata – erre irányuló kutatások hiányában – csak becsülhető.

A tanulmányban felmerülő adatok forrása, amennyiben nincsen külön jelölve a KSH, míg a forrásmegjelölés nélküli ábrák, diagramok és térképek a szerző szerkesztései.

1. A mobilitás fogalma és jellemzői

A mobilitás mozgékonytságot jelent. Két alapvető típusa a társadalmi és térbeli mobilitás. Térbeli mobilitáson az egyének és csoportok helyváltoztató mozgását értjük, azoknak céljától függetlenül. A *vándorlás* a térbeli mobilitás egyik formája, amely valamely földrajzi térségből egy másik földrajzi térség felé különböző céllal, ideiglenes vagy tartós módon kisebb vagy nagyobb távolságra irányuló helyváltoztatás. Alapvető jellemzője, hogy a vándorlás mindig az adminisztratív (közigazgatási) határ átlépésével jár.

Külső vándorláson az országhatárokat átlépő, *belső* vándorláson az országhatárokon belüli lakóhely-változtatást értjük. Megkülönböztetjük az önkéntes vagy kényszer-, az egyéni vagy csoportos, a legális vagy illegális, az állandó vagy ideiglenes vándorlást. A térbeli mobilitás önkéntes vagy kényszerű változata a fegyveres konfliktusok katonai és polgári menekültjeinek helyváltoztatása. A migránsok egy része engedély nélkül lépi át az országhatárt, ami legális vagy illegális migrációt jelent. Ez utóbbi a jellegéből fakadóan nehezen regisztrálható, de az illegális, nem nyilvántartott bevándorlók nem azonosak a menekültekkel és a menedékkérőkkel, akikre külön jogi szabályozás vonatkozik.

A vándorlások jellegzetes típusa az ingázás, ami elsősorban a munkavállalási célú időleges távollétet jelenti a lakhelytől. Az ingázásokról kapott információk értelmezéséhez alapvető jelentőségű ismeret, hogy

minden közigazgatási határt átlépő munkavállalás a megtett távolságtól függetlenül ingázásnak minősül.

Különbséget kell tennünk a mobilitás és a migráció kifejezések között, amelyeket a szakirodalomban is gyakran szinonimaként alkalmaznak. Egyes szerzők szerint (pl. Tassinopoulos, A. – Werner, H. 1999) a migráció az a térbeli munkaerő-mozgás, amely egyidejűleg lakóhelyváltoztatással és az ehhez kapcsolódó napi szabadidő másik országban vagy településen való eltöltésével is jár, így a migráció kifejezéshez állandó jelentéstartalom társul. Ezért a továbbiakban a munkavállalási szándékú vándorlások esetében is a *migráció* kifejezést használom.

A munkaerő vándorlásának két jellemző aspektusa a földrajzi migráció és a foglalkozási mobilitás. Amíg azonban a földrajzi migráció a személyek, régiók és országok közötti mozgásait jelöli, addig a *foglalkozási mobilitás* olyan általános kifejezés, ami a munkaalkalmak, a munkanélküliségi és foglalkoztatott állapot közötti, illetve a munkaerőpiacra be- és kilépés során jelentkező mozgásokra vonatkozik.

A *földrajzi migrációnak* két iránya lehet a mai társadalmi-politikai viszonyok között: külföldi és belföldi (oda- és el-)vándorlás. A külföld fogalma azonban az Európai Unióban az egységes piac kialakulásával és a – remélhetőleg a magyar munkavállalók számára is – szabad mozgás, valamint a munkavállalás lehetőségének létrejöttével lassan megváltozni látszik. A külföldi ki- és bevándorlás fogalma jórészt azonosulni látszik a közeljövőben az Európai Unió kívülről jövő migránsok (menekültek, menedékkérők stb.), illetve az EU-n kívüli letelepedés és munkavállalás jelenségével.

A *belföldi vándorlás* két alaptípusa az ideiglenes és állandó vándorlás, amelyek az átmeneti távollét állandósulása során már az egyén életében a lakhely és ezzel a lakókörnyezet átmeneti vagy tartós megváltozását is jelentik.

Magyarországon állandó jellegű a vándorlás, ha a vándorló állandó lakóhelyét végleges szándékkal elhagyja és egy másik településen lévő lakást jelent be állandó lakhelyként. Ideiglenes jellegű a vándorlás, ha a vándorló állandó lakását fenntartva (mert vissza szándékozik térni) az új lakását ideiglenes tartózkodási helynek jelenti be, vagy ha ideiglenes lakóhelyéről visszatér állandó lakóhelyére. E meghatározások alapján tehát nem számít vándorlásnak a munkavégzés, oktatás, vagy egyéb célú ingázás.

A munkavállalási célú vándorlások tanulmányozása során a figyelmet a *nagyobb távolságra irányuló és állandó lakhelyváltoztatással járó* mozgásformákra (oda- és elvándorlás) szeretném irányítani. Ennek oka, hogy az ideiglenes vándorlás motivációi között vélhetően inkább átmeneti jelenségek, pl. gyógykezelés, tanulmányok vagy családi okok állnak, amelyek kevésbé hozhatók kapcsolatba a munkavállalás jelenségével.

2. A munkaerő migrációjának elméleti háttere

A migráció vizsgálata során az első meghatározó elméletet Ravenstein (1885, 1889) állította fel, aki a migrációt meghatározó taszító- és vonzóerő fogalmát bevezette. Értelmezése szerint az országon belüli és az országok közötti vándorlás között nincsen különbség és a két pont közötti migráció erőssége fordítottan arányos a két pont távolságával. Elmélete szerint rövid távon a vándorlók a közeli nagyobb kereskedelmi vagy ipari központokat részesítik előnyben, majd ezután a leggyorsabban fejlődő területeket, városokat. Az elvándorlók helyére a még fejletlenebb területekről érkeznek a bevándorlók. Ezzel Ravenstein hangsúlyozta a migráció gazdasági szempontú meghatározottságát, és azt a sejtést, hogy a migrációt elsősorban a foglalkoztatás jobb lehetőségei határozzák meg.

A nemzetközi migrációt a közlekedés, az ipar és a kereskedelem fejlődésével járó, szükséges jelenségnek tartotta, mint amelyben a kivándorlót az otthoni életkilátások taszították, míg az ígéretes jövő csábítása vonzza.

A neoklasszikus makrogazdasági fejlődésmodellek a munkaerő vándorlásával gondolták megoldani a regionális fejlettségbeli különbségek kiegyenlítődéjét. A munkaerő-kereslet és -kínálat változása szoros összefüggésben van a kínált bérekkel, amelyek a munkaerő térbeli mozgásait és ezzel a bérkülönbségek kiegyenlítődéjét idézik elő. A vándorlás szereplői egyének, akiknek döntései összeadódnak, és ez hozza létre a migrációs folyamatot. A térbeli munkahelyváltás elmélete szerint tehát a *vándorlás a munkahelykeresés menetének eredménye*, amennyiben a munkahelyváltásból származó legjobb bérajánlat más helyen jelentkezik.

E modellek azonban csak szigorú megszorítások mellett érvényesek, ezért Harris-Todero (1970) bevette a változók közé a munkanélküliséget is. Mikrogazdasági megközelítésből el kellett vetni a döntések tökéletes átláthatóságának feltételét, és el kellett fogadni, hogy a migráció bizonytalanságokat hordoz, és anyagi, kulturális vagy pszichés költségekkel jár. Ezzel a migrációs döntés beruházási döntéssé alakult, a megfelelő bizonytalanság mellett, amit Borjas (1989) az ún. immigrációs piac fogalmával írt le. Ebben az egyének időről időre megfontolás tárgyává teszik a vándorlásból fakadó előnyöket és hátrányokat, ezzel összehasonlítják a döntésből származó anyagi és nem-anyagi előnyöket. Amennyiben előreláthatóan az új lakóhelyen jelentkező nettó haszon csökkentve a vándorlás költségeivel valószínűleg meghaladja a helyben maradásból származó nettó hasznot, akkor a költözés mellett döntenek. A fentiekből adódóan az egyének és háztartások jellemzői és a munkaerőpiac térbeli lét-feltételei egyaránt befolyásolják a vándorlási döntéseket.

A társadalomtudományokban a hatvanas években lejátszódó ún. kvantitatív forradalom hatására ún. gravitációs modellek jöttek létre, amelyek arra a feltételezésre épültek, hogy a migráció valószínűsége egyenesen arányos a kibocsátó és befogadó népességgel, míg a távolsággal fordítottan arányos. Ezeket a modelleket az 1970-es években az ún. behaviorista irányzat befolyására már a döntésekkel kapcsolatos magatartási szempontokkal is kibővítették.

A nagy távolságú (országok és régiók közötti) migráció létrejöttét ál-

talában a társadalmi-gazdasági és a munkaerő-piaci egyenlőtlenségekkel magyarázzák, amelyek az egyének számára gazdasági motivációt jelentenek ahhoz, hogy más földrajzi helyen boldoguljanak, amit még az egyéni és politikai szabadságjogok is lehetővé tesznek. A vándorlás az ingázással együtt fontos kiegyenlítő szerepet játszik a munkaerő-kínálaton keresztül a munkaerő-kereslet térbeni megváltozása során. Az EU statisztikai nevezéktana szerinti, ún. NUTS-1 szintű makrorégiók közötti vándorlás során a belső migráció nagyságrendje eléri azt a nagyságrendet, amely már jelentős mértékben befolyásolja a munkaerő térbeli eloszlását. Amíg azonban a vándorlás nagyságrendje viszonylag magas, addig a régiók népességgyarapodása, a ki- és bevándorlás eredője viszonylag kicsinek tekinthető.

A lakhelyet változtatóknak csak kisebb részét befolyásolják közvetlenül a munkaerő-piaci lehetőségek, és ezért elsősorban a *nagyobb távolságra irányuló* (interregionális) *vándorlások létrejötté valószínűbb*, mint a kisebb távolságra történő költözések. Az illegális bevándorlást és a menedékkeresőket figyelmen kívül hagyva a jogi szabályozás által nyújtott megengedő lehetőségek szükségesek továbbá a migrációhoz. Mindezek mellett a munka- és lakhely-változtatás mögött alapvetően, de nem egyedüli okaként elsősorban a fizetéssel elérhető *jövedelmeket* szokták feltételezni. Emellett a munkanélküliség és az alulfoglalkoztatottság is gyakori, de nem elválasztható az alapvető októl. Egyes szerzők (pl. Mare és Choy, 2001) tudni vélik, hogy a gazdasági ciklusok miként hatnak a vándorlásokra, ami azonban a vizsgálatok szerint viszonylag kicsi, ezért elhanyagolható.

A munkaképes korúak költözéseinek csak kisebb részét¹ motiválja a munkavállalás (Dixon, S. 2003). Az elvégzett brit vizsgálatok szerint a motivációk között leggyakrabban (együttesen a válaszok több mint felében) az új munkahely és a munkahelyhez közelebbi lakóhely választása szerepel. Az adatok azt jelzik, hogy a rövidebb távú vándorlások legnagyobb valószínűséggel a munkahely létrejöttéhez, megszűnéséhez, lakáshelyzet változásához, illetve a jobb lakókörnyezetbe költözéssel köthetők. Ezzel szemben a térségi, térségközi (regionális léptékű) vándorlások sokkal gyakrabban motiváltak a munkavállalással vagy a tanulással, illetve a lakáskörülményekkel összefüggésben. Korábbi kutatások (Boheim and Taylor 1999; Hughes and McCormick, 2000) igazolták, hogy a háztartási jövedelmek és lakhatási helyzet ugyancsak hozzájárulhat a vándorlások képzettségalapú különbségeihez.

Ugyancsak e felmérés bizonyította, hogy a munkavállalási célú vándorlás (12%-kal) *gyakoribb a férfiak, mint a nők körében, illetve legelterjedtebb a 16–24 éves korcsoportban* (42 százalékkal valószínűbb, mint a 30–39 évesek között) és a korrallal fokozatosan csökken, valamint a magasabb képzettségűek nagyobb valószínűséggel döntenek a munkavállalási célú (és egyéb okokból történő) vándorlás mellett.

¹ A Brit Háztartási Panel vizsgálatok eredményei alapján a megkérdezett válaszadók kb. 13 százaléka állította (családtagjaikra nem vonatkozik!), hogy a lakhelyváltását valamilyen munkahellyel összefüggő tényező motiválta, ami egybevág más megfigyelésekkel is, amelyek 10–15 százalékra teszik ennek értékét.

A vizsgálatok szerint a régiók közötti munkavállalás sokkal *nagyobb arányban jellemzi a magasan képzett személyeket*, mint az alacsonyabb végzettségűeket. Ennek megfelelően a munkavállalási célú vándorlás sokkal gyakoribb a diplomás, érettségizett és vezetői beosztásban lévők körében, mint a foglalkozási hierarchia alacsonyabb fokain állóknál. Erre a jelenségre egyfajta magyarázatot jelenthet az, hogy nagyon sok magas státusú vezetői beosztás magas fokú szakismeretet követel meg, amit csak néhány és (a térben) ritkán előforduló munkavállaló tud teljesíteni, ezért számukra a térbeni lakhelyváltogatás nyújt valódi lehetőség, a jobb munkahelyek megszerzésére. Ezeket a munkaköröket ezért országos lapokban hirdetik meg, hogy a jelentkezők széles körben (és nagyobb térségben) tudomást szerezzenek róla. További tényező lehet, hogy a magasabb képzettség előtt másokhoz képest viszonylag hosszabb karrierút áll, és ennek során a földrajzi mobilitás is nagyobb valószínűséggel jön létre, valamint a nagyobb cégeken belül a helyileg különböző térségekben lévő kirendeltségek, fiókok vagy leányvállalatok közötti belső munkaerőpiac nyújtotta lehetőségek is jobbak.

A munkavállalási célú vándorlások meghatározó tényezőit kutató további brit empirikus vizsgálatok (Owen 1992, Flowerdew 1992, Gardner et al. 2001) megállapították, hogy a *korcsoport* előre jelzi a vándorlási szándékot, amennyiben a kor szoros kapcsolatban van az egyén szakmai életútjával. Ennek megfelelően a munkavállalási célú vándorlás sokkal valószínűbb a munkavállalás korai szakaszában, mert a munkahelyek közötti vándorlás a tapasztalatszerzés és a szakmai készségek fejlesztése a legjobb módja az egyéni életút (karrier)építésének, akár jobb beosztás, akár több tapasztalat útján. Ehhez képest a nem-munkaerő-piaci tényezők, mint a lakásbérlet ügyintézése, lakbérköltség, családszerkezet csak kiegészítő tényezőknek tekinthető a vándorlási döntések és csak némileg módosíthatják a munkaerő-piaci indíttatású döntéseket.

Evidenciának tekinthető, hogy *munkaerő-piaci státus* szerint nagyobb valószínűséggel hajlamosak a vándorlásra a munkanélküliek, mint a munkahellyel rendelkezők, de vándorlásuk nem kizárólag munkaerő-piaci tényezőktől függ, hanem az olcsóbb lakhatástól is. Ennek ellenére azonban a munkanélküliek újbóli elhelyezkedésük érdekében csak végső megoldásként választják a lakóhelyváltogatást (pl. Karr, W. et al. 1987).

Az egyetemisták eléggé nagy valószínűséggel vándorolnak többen munkavállalási célból, mint a jelenleg alkalmazásban állók. A munkaerő-piacról átmenetileg (betegség, gyereknevelés stb. miatt) kikerült személyek is nagy mértékben hajlandóak a munkavállalási célú költözésre, de esetükben még erősebb a kedvezőbb lakhatási célú, illetve a területre való költözés iránti készlettség. A házastársak vagy élettársi közösségben élők között a hasonló életpályán mozgók kisebb valószínűséggel változtatnak lakhelyet, mint az egyedülállóak. Ennek oka elsősorban az, hogy egy család mindkét tagja valószínűleg kevésbé tud egyszerre munkahelyet változtatni.

A térségközi vándorlás valószínűsége egyenesen arányos a *háztartási jövedelmek* szintjével, amennyiben jobban képesek fedezni a munkahely- és lakhelyváltogatással összefüggő, és rövid távon jelentkező költségeket. A magasabb képzettséghez társulva a *határozott időre szóló szerződéssel*

rendelkezők általában nagyobb valószínűséggel hajlamosabb a vándorlásra. A vándorlási hajlandóság egyenesen arányos a munkába járással töltött idővel is, ami utalhat az egyének utazási idő-csökkentési törekvéseire is. Ennek ellenére az átlagos munkába járási idő a felmérések szerint azonban a makroregionális (NUTS-1) vándorlás után sem csökken, ami a lakhely és a munkahely közötti napi munkába járás időtartamának korlátozottságára utal. Ez viszont alátámasztja a napi ingázásra vonatkozó munkaerő-piaci vonzáskörzetek létét, aminek földrajzi hatóköre a közlekedési lehetőségekből összeadódó időtartam és az egyén időbeosztásának összevetése alapján alakul ki.

Az ingázás és a vándorlás közötti kapcsolatot a közös motivációk, míg a különbségtételt az utazási idő teszik lehetővé. Amennyiben a napi, elsősorban munkavállalási célú oda- és vissza irányú utazás ideje átlép egy bizonyos – az egyén szempontjából – határt, akkor a döntési körébe lehetséges alternatívaként bekerül a lakhelyváltogatás. Döntése előtt azonban kiki gondosan mérlegeli a várható előnyöket és hátrányokat, még abban az esetben is, ha a vándorlásra leginkább hajlamos 16–29 éves korcsoport tagja, és egyedülálló, munkanélküli státusban. Amennyiben a fentebb említett fizikai korláton belüli időtartam alatt elérhető az adott szakmához tartozó munkahely-kínálat, abban az esetben megvalósul az ingázás, míg ennek hiányában újabb szempontokkal (pl. családi-rokoni kötelek, költözés költségei, ingatlanvásárlás lehetősége stb.) egészül ki a migrációra vonatkozó döntési helyzet.

A munkavállalási célú mobilitás sok esetben nemcsak egyéni döntés, hanem adott esetben a tágabb módon értelmezett családi döntés következménye. A döntést befolyásolják a döntéshozó adott pillanatban fennálló és erősen szubjektív módon értelmezett döntési körülményei, mint például a munkaerő-piaci státusa, családi körülményei, elérhető jövedelme stb. A körülmények ösztönös vagy tudatos mérlegelése során pénzben kifejezhető és nem-anyagi költség-haszon elemzés zajlik, aminek azonban nem minden esetben eredménye a migrációs döntés, mivel jelentős akadályozó tényezőket is számításba kell venni.

3. A földrajzi migráció vizsgálata

A migrációs célú kutatások alapját a hazai viszonyok között a KSH népességmozgásokkal (vándorlás) foglalkozó statisztikai jelentik. A belső vándorlás kutatását segítő migrációs adatbázisok általában csak az adott országra nézve relevánsak, míg az országok közötti vizsgálatokat megnehezítik, hogy az egyes fogalmak nem teljesen összehasonlíthatók, mivel a migráció fogalma mindig az adott ország jogrendszeréből fakad és az adott ország közigazgatási gyakorlatához igazodik. Általában kétféle vándorlási adattípust lehet megkülönböztetni az európai gyakorlatban:

- A leggyakoribb a népesség-nyilvántartó adatain alapuló adatbázis, amely sok esetben a közigazgatási határok átlépéséhez köthető. Ez a vándorlási szándék megnyilvánulásához, mint olyan cselekményhez köthető, amelyet az egyén többször is véghez vihet adott idő alatt. Ezzel a rend-

TANULMÁNYOK

szerben a megfigyelés ideje alatt létrejövő adatok egyenértékűek, így a ki- és beköltözés két vándorlási eseménynek minősül.

- Az átmeneti (tranzíciós) adatok az egyének lakhelyének összehasonlítását jelentik két időpontban, függetlenül attól, hogy közben hány-szor költözött el vagy oda. Ez általában a népszámlálásokhoz és censusokhoz köthető, és amennyiben az el- és visszaköltözés is adott időszakban ment végbe, akkor nem jelentkezik, mint migrációs esemény.

A vándorlási adatok megítélését nehezíti, hogy megbecsülhetetlen azoknak a száma, akik nem jelentik be tartózkodási helyük megváltozását, ezért a statisztikai adatgyűjtésekben nem szerepelnek. Az európai uniós statisztikákban a kizárólag munkavállalás céljából realizálódó vándorlást is alulbecsülik, mert valójában a munkavállalók azon csoportjáról rendelkezünk adatokkal, amelyek az Európai Unió Statisztikai Hivatalának, az EUROSTAT-nak a munkaerő-felmérésébe belekerülnek. Kívül maradnak tehát a nem-legális munkavállalókon kívül is olyan munkavállalói csoportok, mint a közösségi szállásokon (munkásszállók) lakók, ingázók egy része, a Németországban szerződéses vállalkozói formában kiküldött dolgozók, akik a kiküldő ország állományában maradnak stb. A tények vizsgálatát befolyásolja, hogy a trendek kialakulása nemcsak természetes esemény, hanem bizonyos irányait (pl. bevándorlás) korlátozzák, míg más irányait (pl. visszaköltözés) ösztönzik.

A hazai vándorlások vizsgálatát és az adatok feldolgozhatóságát tovább nehezíti, hogy 2002-ig a vándorlási területi értékeket az állandó és ideiglenes vándorlás összegeként határozták meg, a területegységekre vonatkozó különálló, az állandó vándorlásra adatok csak 2002-től elérhetők (Ginter G. szóbeli közlése alapján). Felmérések hiányában nehéz a vándorlások közül kiszűrni a munkavállalási célú migrációs eseményeket.

Az állandó vándorlások mellett a migrációs hajlandóság mérését szolgálta a Magyar Háztartás Panel kutatás, amely 1991–98 között a munkaerőpiac, a jövedelem-egyenlőtlenségek és a szegénység változásait vizsgálta. Ennek keretében egy 2000-res mintavétel alapján kérdéseket intéztek háztartásokhoz a migrációs hajlandóságot illetően is, mindez azonban csak a külföldi munkavállalással kapcsolatban nyújtott információkat. A Háztartás Panel 1992 és 1997 között elkészült hat hulláma a TÁRKI és a BKE Szociológia Tanszék közös munkájának eredményeképpen jött létre. A Háztartás Monitor vizsgálat sorozat 1998-ban kezdődött, és ugyancsak longitudinális keresztmetszeti háztartás vizsgálat volt. A vizsgálat központjában a munkaerőpiac és a jövedelmek témái álltak, de emellett a fogyasztás, a vagyon, a megtakarítás, a gazdasági várakozások, attitűdök, a társas kapcsolatok, valamint a politikai pártválasztás és a vallási hovatartozás is vizsgálat tárgya volt. Azonban ez a vizsgálat sem foglalkozik az országon belüli migrációs hajlandósággal.

Összegezve az elméleteket és analógiát keresve a brit kutatásokkal, talán elfogadható a következő néhány állítás:

- Az elméletek egyetértenek abban, hogy a migrációt elsősorban a foglalkoztatás jobb lehetőségei határozzák meg.
- Ennek hatására az egyének időnként megfontolás tárgyává teszik a

vándorlásból fakadó előnyöket és hátrányokat, ami tudatos folyamatra utal.

- A munkaerő-piaci lehetőségek miatt elsősorban a nagyobb távolságra irányuló (interregionális) vándorlások létrejötte a valószínűbb, a kisebb távolságot befogó költözéseknél.

Az elméleteknek a hazai körülményekre való kiterjesztést azonban megnehezíti a tény, hogy a brit térség nagyságrenddel nagyobb kiterjedésű, mint Magyarország.

4. Földrajzi mobilitás az Európai Unióban

A személyek szabad mozgásának lehetősége a 19. század végéig Európa-szerte elfogadott volt, egészen addig, míg be nem vezették a bevándorlás szabályozását, az útlevelet és az egyes nemzetekre jellemző polgári, politikai és szabadságjogok rendjét. A migráció korai történetének mozgási szabadsága ellenére a vándorlók száma viszonylag alacsony maradt, elsősorban a vándorlás gazdasági előfeltételeinek (pl. munkahelyek) hiánya miatt. A későbbiekben megindult nagytömegű migráció elsősorban a földrajzi peremterületekről (perifériák) az Európa északnyugati részén található szén- és acélipari központok felé irányult (Anglia, Ruhrvidék, Lotharingia stb.). Az első világháborút követő időkben az útlevél, a bevándorlási kvótarendszer bevezetése és egyre több kormányzati szereplő részvétele miatt a migráció egyre differenciáltabb formát mutat.

A vándorlás iránya Nyugat-Európában az ötvenes, hatvanas években délről északra változott a gyors GDP-növekedés (1960–74 között ez 90 százalékkal nőtt) és az iparosodás (az ipari kibocsátás 103 százalékkal növekedett) hatására, ami munkaerőhiányt idézett elő néhány rosszul fizetett munkakörben, mint pl. az építő-, feldolgozóiparban és a vendéglátásban. A munkaerő pótlása jórészt a munkáltatók kezdeményezésével és a kormányok közvetítésével teljesedett ki. A folyamat során Nyugat-Németországban a lakosság 5–10 százaléka 1,6 millió fő, jórészt törökök, Belgium lakosságának 10 százaléka, 300 ezer fő olasz telepedett le.

Az 1960-as évek végétől a '80-as évekig tartó időszakot a családgyesítések jellemezték, amellyel már az önálló helyi közösségek létrejöttét segítették elő. Ezzel a nők munkavállalása is erősödött, ami a bevándorlók munkaerő-piaci szerepének erősödéséhez vezetett néhány gazdasági szektorban, mint a mezőgazdaság, építőipari ágazatok és az infrastruktúra működtetése terén. A képzett munkavállalók bevándorlását az egyes képzettségek, diplomák el nem ismerése, de a nyelvtudás hiánya is fékezte.

TANULMÁNYOK

A vándorlások jellegzetes irányai az Európai Unióban, a korai szakaszban

Forrás: Pinder D. (ed.) 1998: *The New Europe, Economic, Society and Environment*, New York, Wiley and Sons

A fejlett világ országainak gyors ütemű gazdasági fejlődése, a közlekedési hálózatok bővülése és a szolgáltatások színvonalának javulása, az információs technológiák elterjedése stb. mind hozzájárult ahhoz, hogy a földrajzi migrációnak is új korszaka kezdődött. Az 1970-es évektől lassan megváltozott a hagyományosnak tekinthető és délről északra irányuló vándorlási irány, az 1990-es években megjelent az ellenkező irányú mozgás, mint az új gazdasági kihívásokra adott válaszok térbeni következménye. Ennek jellegzetes formáját jelenti, hogy növekedett a képzett munkaerő áramlása az EU-n belül, illetve az EU és a világ más részei között, ami az ipar high-tech jellegét és a globális üzleti szolgáltatások előretörését is tükrözte. A magas képzettségű szakemberek és vezetők mellett a migránsok további csoportjait jelentik az alacsony képzettségű és illegális gazdasági menekültek, illetve a politikai okból menekültek és menedékkérők.

A földrajzi mobilitásnak a gazdasági fejlődésben betöltött szerepét az Európai Bizottság jelentése² is hangsúlyozza „*A személyek szabad mozgása az egyik olyan alapelv az Európai Unióban, amely a társadalmi és gazdasági*

² Például High Level Task Force on Skills and Mobility, Final Report, 14 December 2001, 6. o.

haladás elősegítésével éri el a magas szintű foglalkoztatást, és a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődést. Ez elválaszthatatlan a belső határok nélküli térség kialakításától, a társadalmi-gazdasági kohézió erősítésétől és az aktív állampolgári attitűdtől.” Kiemeli a nagyobb mértékű, országon és Közösségen belüli – foglalkoztatási és földrajzi – munkaerő-mobilitás jelentőségét, mint olyan eszközt, amely segíti a fenti célok elérését. Ennek megfelelően döntéshozói körökben is elterjedt vélemény, hogy az USA tartós foglalkoztatottsági mutatóitól elmaradó jelzőszámoknak az a legfőbb oka, hogy alacsony a munkaerőpiac mobilitása.³

Számszerűen tekintve: az 1990-es években az EU-tagállamok lakóinak földrajzi mobilitása határozottan alacsonyabb, mint az Egyesült Államokban élők esetében, mivel az EU átlagában évente a teljes népesség 1,9 százaléka vándorolt a NUTS-2 szintű régiók között, szemben az Egyesült Államok 3,9 százalékos értékével. Ugyanez a helyzet a leginkább vándorlásra hajlamos 20–29 éves korosztály esetében is, ahol az EU 3,1 százalékos értéke kevesebb, mint fele az USA 6,8 százalékos értékének. Az EU esetében a tagállami változatosság is jelentős, mert viszonylag alacsonyabb a vizsgált korosztály tekintetében a migrációs hajlandóság Belgium, Spanyolország, Olaszország és Finnország esetében, míg az átlagosnál magasabb Németország, Franciaország, Svédország és az Egyesült Királyság esetében.

Belföldi vándorlás aránya az EU (NUTS–2) régióiban és az Egyesült Államokban, korcsoportok szerint, 1995

18–64 és 18–24 évesek; F, NL & UK 15–24; adatok D, E, I, UK & US 1994, US1 ugyanabban a Népszámlálási körzetben vándorolt; US2 becsült EU NUTS–2 egyenértékű vándorlás.

Adatforrás: Eurostat, Migrációs Statisztikák; US Census Bureau, Geographical Mobility dept.

Forrás: Cross-border portability of pension: An important condition for an integrated market for pension provision, explanatory workshop, Centre for European Policy Studies, 2003 March, Bruxelles

³ EC Employment in Europe [2001], 50. o.

A társadalmi-kulturális háttér mellett az ország nagysága és a fejlődés földrajzi magterületéhez való közelsége is szerepet játszik az eltérésekben. Az Egyesült Államokkal való összevetésben kizárólag a svéd és Egyesült Királyságbeli 20–29 évesek mobilitási hajlandósága éri el az Egyesült Államokban tapasztalt intenzitást.

A vándorlásokon belül a munkavállalási célú migrációra nézve csak becslést lehet végezni. Az Európai Unióban leginkább mobilnak tekinthető Nagy-Britanniában (Dixon, S. 2003), a teljes lakosság kb. 10 százaléka változtat évente lakhelyet, míg más számítások szerint (Gregg, P., Machin, Stephen and Manning, A. 2001) is 1977–99 között a munkaképes korú népesség körében a változtatók aránya elérte a 10–13 százalékot. A legtöbb költözés kisebb távolságú, míg a nagyobb távolságú vándorlás aránya ennél jóval kisebb, becslések szerint a NUTS-2 régiók közötti vándorlók aránya mindössze a 1,5–2,5 százalékát tették ki a teljes népességnek.

A lakhelyváltásoknak kb. a fele a helyhatóság területén belül zajlott⁴, egyötöde (és a munkaképes korúak 2 százaléka) maradt a térségen belül, és ugyanennyien vándoroltak a régiók között. Ez utóbbiakat nagymértékben befolyásolja a London környékére kiterjedő, de viszonylag kisebb távolságú költözések magas aránya, ezért a 10 nagyobb régióra kiterjedő felosztás alkalmazásával a régióközi vándorlások aránya 1,5% körüli értékre esik vissza.

Az EU tagországai közötti tartós (lakhelyváltással járó) vándorlás keretében 2000-ben 225 ezer fő (az EU össznépességének mindössze 0,1 százaléka) változtatta meg a lakhelyét oly módon, hogy másik országba költözött. Az EU 15–64 éves állampolgárainak mindössze 1,4 százaléka változtatta meg lakhelyét oly módon, hogy másik régióba költözött.

Míg Franciaországban az EU tagországaiból érkezők aránya a bevándorlók alig 10 százalékát éri el, Luxemburgban meghatározó az Unió polgárainak a beáramlása, az összes külföldiek közel 80 százaléka. Az országok nagy részében az összes külföldiek 17–33 százaléka érkezik az unió egy másik országából, néhány országban – Spanyolország, Portugália, valamint Belgium esetében – valamivel több.

Az egyes tagországok állampolgárai korántsem azonos mértékben vesznek részt az EU országai közötti vándorlásban. Franciaország, Németország, Olaszország, az Egyesült Királyság s részben Hollandia lakossága tekinthető „vándorlónak”, míg Ausztria és a skandináv országok egyáltalán nem, Görögország, Portugália és részben Spanyolország polgárai pedig csak kevés másik tagországba vándorolnak.

Tekintetbe véve az Európai Unió tagországaiban és tagországai között zajló vándorlásokat a határmenti ingázás mellett jelenleg alapvetően három markánsan különböző mobilitási trend érvényesül az Európai Unióban:

1. A hagyományos délről-északra történő vándorlás a tagországok viszonylatában tovább folytatódik, bár kisebb intenzitással, amennyiben a portugálok Franciaországban és Luxemburgban, illetve a görögök Né-

4 A brit önkormányzati rendszer sajátosságai miatt a fenti adatok nem összevethetők a hazai önkormányzati rendszerrel (a szerző megjegyzése).

metországban, a spanyolok Franciaországban és az olaszok Németországban és Belgiumban meglévő és növekvő arányát tekintjük. Abszolút értelemben a legnagyobb nem őshonos (és EU-tagországból származó) kisebbségnek az olaszok (620 000 fő) tekinthetők, Németországban.

2. A földrajzi és kulturális közelség kiváltotta migráció jelentős, például a brit polgárok magas aránya Írországon vagy az osztrákok részaránya Németországban, illetve a skandináv országok egymás közötti lakosság-áramlásait tekintve.

3. A nyugdíjazás utáni vándorlás elsősorban a Nyugat- és Észak-európai személyeket jellemzi, akik a jobb éghajlati adottságok és megélhetési költségek miatt viszonylag idősen költöznek a déli tagállamokba. Erre jó példa a német nyugdíjasok 23,6 százalékos aránya a külföldi lakosság körében Spanyolországban, vagy a brit nyugdíjasok 25–30 százalékos aránya Portugáliában, Spanyolországban és Görögországban. Ennek további formái is ismertek, mint a hosszú ideig külföldön tartózkodó turisták, második otthon (pl. nyaralót) fenntartók, szezonális költözők és az állandó lakosok.

Az első két irányzat mellett az EU-n belüli migrációs trendek újdonságát a magas képzettségűek munkavállalási célú mobilitása jelenti. Az Egyesült Királyságban 1978 óta minden évben a migránsoknak kb. a 60 százaléka magas képzettségű szakember vagy vezető. Ennek oka egyrészt a vándorlások előtti akadályok megszűnése az Egységes Európai Okmány (1986) és a Maastrichti Szerződés (1993) óta, illetve az egyre erősödő idegennyelvi tanulási kedv és a felsőoktatási intézmények közötti csereprogramok.

Az európai intézmények a nyolcvanas évektől egyre nagyobb figyelmet fordítottak a nemzetközi csereprogramokra, mint olyan eszközökre, ami elősegíti a kulturálisan és gazdaságilag a Közösség fejlődését, illetve a más kultúrák megismerésén keresztül hozzájárul a jól képzett és mobil munkaerő későbbi, könnyebb mozgásához, Európán belül. Ennek jegyében 1987–2000 között hozzávetőlegesen 750 000 egyetemista vett részt az Erasmus és Socrates programokban. A folyamat eredményeképpen kialakuló, képezett és mobilis réteg azonban nemcsak kihasználja a szabad mozgás adta lehetőségeket, de a későbbiekben majd az állampolgári jogok uniformizálására is igényt tart.

5. A belső vándorlások hazai jellemzői az 1990-es évektől napjainkig

Magyarországon a belföldi állandó és ideiglenes vándorlások éves száma 400 ezer körüli, és nagyságát tekintve nem mutat jelentős ingadozásokat, azaz nem köthető szorosan társadalmi és gazdasági változásokhoz. Az állandó vándorlások ezen értékeknek valamivel több, mint a felét teszik ki. 2002-ben 232 ezer, 2003-ban kb. 242 ezer volt az állandó vándorlások száma.

A régiók közötti vándorlás adatai közül kiemelkednek a közép-magyarországi régió be- és elvándorlási adatai. 2003-ban ide irányult a régiók

TANULMÁNYOK

közötti összes vándorlás több mint egyharmada. Körülbelül 20 ezer ember vándorolt el az észak-magyarországi és észak-alföldi régióból, akiknek több mint fele a közép-magyarországi régiót vette célba. Valószínűsíthető tehát, hogy a fejletlenebb régiókból a fejlettebbek felé költözéseknek sok esetben munkaerő-piaci motivációja is volt. Legkevesebben a nyugat- és dél-dunántúli régiókból vándoroltak el, és ezek voltak a bevándorlás szempontjából legkevésbé vonzó régiók is. Érdekeség, hogy a fejletlenebb régiókból is van elvándorlás a kevésbé fejlett régiókba, aminek okai nem ismertek, de a különböző motivációk által mozgott és a szomszédos megyék közötti vándorlás magyarázhatja.

Régiók közötti vándorlások száma 2003-ban

A régiók közötti vándorlások összevetésének módszertani nehézségei ellenére megállapítható, hogy a hazai lakosság mobilitása a régióközi vándorlásokat tekintve (2003-ban 145 054 fő) *hasonló képet mutat* a lakosságárányt (1,45%) tekintve, mint az Egyesült Királyság.

A nagyobb léptékű (megyék, régiók közötti) vándorlásokról megállapítható, hogy követik a gazdaság fejlődését, azaz megfigyelhető a keletnyugati irányú népességáramlás. Ennek nagysága azonban nem jelentős: a pozitív vándorlási egyenleggel rendelkező megyék népessége (Pest megye kivételével) a vándorlásból adódóan évente 3000–5000 fővel növekszik. Ennél jelentősebb a fejletlenebb megyék vándorlási vesztesége, ahonnan évente 6000–8000 ember vándorol a fejlettebb térségekbe: ezek körülbelül fele a Dunántúlra (elsősorban Győr-Moson-Sopron, Fejér és Komárom-Esztergom megyébe), fele a fővárosba és környékére költözik. Megjegyzendő azonban, hogy a megyék (és a kisebb területegységek: kistérségek, települések) vándorlási egyenlege és népességváltozása között nincs szoros összefüggés, mivel a népesség változását a természetes szaporodás, illetve fogyás általában sokkal jelentősebb mértékben befolyásolja.

A vándorlások nagy része a környező települések között és az egyes megyéken belül zajlik. A megyék túlnyomó részében a mobilitás kétharmada-háromnegyede a megyehatáron belüli költözést jelent. A legnyitottabb megyének Pest megye tűnik, de még itt is csak a migrációs esetek fele részében lépik át a megyehatárt, s ebben számottevő a Budapest felé mozgás.

A migrációs irányok megyei szintű vizsgálata nem alkalmas a megyén

belüli vándorlások (pl. agglomerálódás) kimutatására, ezért a kisebb területegységek (kistérségek, települések) vándorlási viszonyainak további vizsgálata szükséges. Már *kistérségi szinten* feltűnő a Budapest környéki kistérségek befogadó jellege; az összes Pest megyei kistérség jelentős vándorlási többlettel rendelkezik. Kisebb mértékű, és összefüggő mozgásra utal a pozitív vándorlási egyenleg a Dunántúl északi részén is, valamint a Budapest–Balaton tengely mentén.

A fejletlenebb régiókban bevándorlás elsősorban a Közép-Magyarországgal szomszédos kistérségekben (pl. Észak-Magyarország nyugati része, a Dél-Alföld északnyugati térségei), a fejlettebb ipari területek környékén (Pl. Tiszavasvári és Tiszaújvárosi kistérség), valamint a nagyvárosok környékén (Debrecen, Szeged, Nyíregyháza, Pécs környéki kistérségek) figyelhető meg. Ez utóbbi a vidéki nagyvárosok környékén agglomerációs gyűrű kialakulását jelzi.

A térképen is jól kirajzolódik a kelet-magyarországi területek vándorlási vesztesége: egy-egy (főként nagyobb várost is magába foglaló) kistérség kivételével szinte valamennyiben elvándorlás tapasztalható, ami elsősorban a kedvezőtlen gazdasági helyzet következménye lehet. E főként rurális, elmaradott kistérségekre a kedvezőtlen gazdaság és foglalkoztatási helyzet jellemző, ami magyarázatot adhat a vándorlási veszteségre. Az északi és keleti határ menti kistérségek döntő többsége ilyen. Hasonló folyamat zajlik a Dél-Dunántúli régió külső (pl. Barcsi, Csurgói) és közlekedési szempontból belső periferikus (Tamási, Sásdi, Lengyeltóti stb.) kistérségeiben is.

A vándorlás kistérségi szintű vizsgálata megerősíti azt a feltételezést, miszerint a vidéki nagyvárosok környékén is megfigyelhető az agglomerálódás. Az agglomerációs hatások megfigyelhetőek a nagyvárosok környékén, a fővároson kívül elsősorban Győr, Szeged, Székesfehérvár, Debrecen, Miskolc és Pécs vonatkozásában. A szuburbanizáció jelensége rendkívül erősen megjelenik a főváros környékén, és szinte Pest megye egész területére kiterjed. Az agglomerációs öv kiterjedése a főútvonalak mentén a legjelentősebb, az M7 mentén szinte összeér Székesfehérvár elővárosi térségeivel is, egyre inkább településhalmazt alkotva. Ugyanakkor a fejletlenebb térségek felé induló autópályák mentén is megfigyelhető a kedvező vándorlási mérleg.

A vándorlási egyenleg *települési szintű* vizsgálata elvégezhető a vándorlások abszolút száma alapján is, ám mivel nem veszi figyelembe a települések népességének nagyságát, ezért nem mutatja a népesség vándorlásból adódó „cserélődésének” ütemét sem.

A térkép az 1990-es és 2001-es népszámlálások között lezajlott vándorlások számát mutatja a településeken. A hosszabb időtáv vizsgálata azért célszerű, mert így kiküszöbölhetőek az éves vándorlási egyenlegekben megjelenő esetleges ingadozások, tehát hosszabb távon igazolhatók a migrációs folyamatok.

A *településnagyság-csoportok* migrációs mutatóinak vizsgálata megerősítette, hogy az aprófalvakból és a nagyvárosokból elvándorlás tapasztalható, míg a kisváros-hálózat a vándorlás fő célpontja.

Az egyes települések a vizsgált hosszabb időszak alatt másik településnagyság-csoport kategóriába kerülhettek, ami megnehezíti a vizsgálat

végrehajtását és az objektív következtetések levonását. Ezért a településeket az 1990-es népességük alapján kategorizáltuk, és a további vizsgált időpontban (1996 és 2003) ehhez a kategóriához tartoznak. Mivel az egyes településnagyság-csoportokhoz tartozó népességek szórása nagy, célszerű a fajlagos (pl. 100 főre jutó változás) adatok vizsgálata.

A 200 főnél kisebb lélekszámú falvak össznépessége alig haladja meg a 30 ezer főt, és a települések nagy részének népessége csökken. A csökkenéshez jelentős mértékben járul hozzá a migrációs veszteség, melynek nagysága a településnagyság-csoport népességének egészére nézve évente mintegy 0,5%, és időben jelentősen ingadozik: míg 1991-ben a népesség vándorlásból adódó vesztesége jelentősen meghaladta az 1 százalékot, addig 2002-ben még minimális mértékű bevándorlás is megfigyelhető volt.

A jelentős mértékű vándorlási veszteség az aprófalvak döntő többségének kedvezőtlen infrastrukturális adottságaira vezethető vissza: a közműellátottság mértéke alacsony (vezetékes víz, közcsatorna, gázhálózat kiépítetlensége), az oktatási-nevelési, egészségügyi, kulturális intézmények hiánya, a szolgáltatások alacsony színvonala (sok helyütt nincs élelmiszerbolt, posta, stb.) valamint a nehézkes közlekedés rontja a települési életminőséget.

Az aprófalvak kedvezőtlen vándorlási mérlege kialakulásának másik fő oka a helyi munkalehetőségek hiánya. A kistelepülésekre általában is jellemző a helyi foglalkoztatás alacsony mértéke: a helyi üzleti szolgáltatások mennyisége a kis népességszámból adódóan alacsony, és a kiépítetlen műszaki infrastruktúra, a rossz elérhetőség is gátat szab a vállalkozások hatékony működésének. E településekre döntő többségében a mikro- és kisvállalkozások jellemzőek, amelyek közül is jelentős számú a kényszervállalkozás.

Az aprófalvas térségekben a háztáji mezőgazdaság a lakosság fő megélhetési forrása. Az ágazat alacsony termelékenységéből adódó jövedelem mértéke, a munkalehetőségek hiánya, valamint a fiatalabb korosztályok számára kevésbé vonzó, agrárgazdálkodáshoz köthető vidéki életforma miatt a képzettebb, fiatalabb korosztály a városok irányába vándorol.

Általánosságban megállapítható, hogy a 200–499 fős csoportba tartozó településeken a vándorlási egyenleg kis mértékben (kb. 0,2 százalékkal) kedvezőtlenebb, mint az 500–999 fős település csoporté. E települések társadalmi-gazdasági jellemzői hasonlóak az aprófalvakéhoz, de az infrastrukturális ellátottság (elérhetőség, közművek, intézmények, szolgáltatások) a településméret növekedésével kedvezőbb képet mutatnak. A nagyobb népességű településeken már általában van iskola, postahivatal, élelmiszerbolt stb. A bővülő ellátó-hálózat egyrészt a városi zsúfoltságból szabadulni vágyók számára biztosít kedvezőbb feltételeket, ugyanakkor a foglalkoztatási helyzet e településeken még mindig nagyon kedvezőtlen, ezért a kiköltözőknek számolni kell az ingázással, illetve a munkanélküliség veszélyével.

Az 1000–20 ezer fős településnagyság-csoportok népessége évente jelenleg a vándorlásból adódóan mintegy 0,2–0,6 százalékkal bővül. E települések már biztosítják azon feltételeket, amelyek a nagyvárosokból

kiköltözők számára szükségesek (óvoda, alap- és középfokú oktatási intézmények, szolgáltatások, kedvező elérhetőség, megfelelő környezeti feltételek (tiszt a levegő, alacsony zajterhelés stb.), ugyanakkor – részben az agglomerációs övben megtelepedő vállalkozások révén – munkalehetőség is adódik. E 4 településnagyság-csoportba tartozó településen él a hazai népességnek közel a fele (kb. 46 százalék).

A 20–50 ezer fő népesség közötti középvárosok összességében vándorlási egyensúlyban vannak. Ugyanakkor a csoporton belül igen nagy szélsőségek tapasztalhatók. A kedvezőtlen fekvésű, magas munkanélküliséggel küzdő térségek e csoportba tartozó városai – pl. Kazincbarcika, Ózd, Salgótarján, Komló – 1990–2003 között jelentős vándorlási veszteséget (2000–5000 fő) könyvelhettek el, addig a fővárosi agglomerációs gyűrű néhány 20 ezer főnél népesebb városa a szuburbanizáció hatására jelentős, akár 3–5000 fős bevándorlási többlettel rendelkezik (pl. Budaörs, Dunakeszi, Gyál, Gödöllő, Szigetszentmiklós, stb.).

Az 50–100 ezer közötti lakosságú települések vándorlási egyenlege kedvezőtlenebb, mint a kisvárosoké, ugyanakkor a 100 ezer főnél népesebb településeknél jóval kedvezőbb képet mutat. E településeknél megfigyelhető egyrészt a kedvező infrastrukturális feltételekből és foglalkoztatási helyzetből adódó bevándorlás, ugyanakkor itt is tapasztalhatóak már a szuburbanizáció hatásai: néhány középvárosunk (pl. Zalaegerszeg, Szombathely, Eger) környékén számos kisebb településen létesültek új lakóövezetek.

A 100 ezer fő feletti nagyvárosok népessége 1990 óta jelentősen csökkent, ami a természetes fogyás mellett a kedvezőtlen vándorlási tendenciáknak is köszönhető. A nagyvárosok környékén felerősödött szuburbanizáció a környező településeken biztosított kedvező életkörülmények következménye. A vándorlás rendszerváltás utáni legnagyobb vesztese a főváros. A főváros vándorlási veszteségének legfőbb oka a szuburbanizációs folyamatokban keresendő, amelyet az agglomerációs települések jelentős népességnövekedése is bizonyít. A város zsúfoltsága, a magas lég- és zajszennyezettségből, valamint a beépítettségéből adódó kedvezőtlen környezeti állapot miatt sok család elhagyta a fővárost. Ezen elvándorlási folyamatot erősítette a fővárosi életminőség romlása (panel-lakótelepek, belvárosi épületek állagromlása, tömegközlekedés nem megfelelő fejlesztése, a megélhetés költségeinek – pl. rezsiköltségek – országos átlagot meghaladó növekedése stb.) is.

TANULMÁNYOK

Az egyes településnagyság-csoportok vándorlási mérlegének alakulása 1990 és 2003 között

A munkaerő migrációjának akadályozó tényezői

Annak ellenére, hogy a migrációs motivációk jelentős mértékben függenek a migráló társadalmi helyzetétől, az Európai Unión belüli mobilitás előtti legnagyobb akadállynak általában hagyományosan a *nyelvi és kulturális különbségeket*⁵ tartják, de emellett a családi állapot, a lakhatási körülményekkel kapcsolatos információk, lakhatási lehetőségek és a lakhatással járó tulajdonszerzési illetékek és adók-járulékok szerepe sem elhanyagolható a vándorlási döntések meghozatala során. A költözéssel járó akadályok között jelentős szerepet játszanak továbbá a családtagok tanulásával kapcsolatos okok, mint pl. az oktatási rendszer rugalmatlansága (pl. folytatható-e a hatosztályos iskola az adott településen?) és színvonalának jelentős területi eltérései. A munkavállalási célú belföldi vándorlással kapcsolatos akadályozó (és mobilizáló) tényezők összefoglalóan a következők lehetnek együtt vagy külön-külön:

⁵ Viszt Erszébet kutatása szerint (Viszt E. 2004) például a kutatók nemzetközi mobilitását befolyásoló tényezők között meghatározó tényező a nem kellő színvonalú nyelvtudás.

Kulcsár: A munkaerő területi mobilitását akadályozó tényezők

- | | |
|---|--|
| 1. Magasabb fizetés és munkaköri juttatások, anyagi előnyök | 1. Ingatlanpiaci lehetőségekre vonatkozó információhiány és a lakhelyváltással összefüggő költségek (költözés, adók, illetékek stb.) |
| 2. Tanulási és tapasztalatszerzési lehetőségek | 2. Megélhetési költségek növekedése |
| 3. Munkahelyi előrelépési lehetőségek | 3. Oktatási rendszer merevsége (4, 6, 8 osztályos iskola stb.) |
| 4. A munkahely piaci jellemzői (jelleg, méret, piaci részesedés stb.) | 4. Egyéni és családi jellemzők, mint életkor, családi állapot, gyermekek vagy családi gondok (pl. szülők ellátása stb.) |
| 5. Nagyobb presztízs érhető el az adott ismeretségi körben | 5. Nem megfelelő képzettség vagy szaktudás, adott esetben a munkanyelv és -kultúra nem kellő ismerete |
| 6. Jobb lakókörnyezet és életminőség érhető el. | 6. Az új lakóhelyen a munkába járás közlekedési jellemzői (idő, költség stb.) |
| 7. Relatív depriváció ⁶ (elégedetlenség) | 7. Helyhez és közösséghez való erős érzelmi kötődés és a beilleszkedés nehézségei |
| 8. Meglévő kapcsolati háló vagy a befogadást megkönnyítő kisebbségi közösség (pl. brüsszeli magyarok) | 8. Bizonytalan ideig tartó munkavégzés |
| 9. A már vándorlók (kedvező) demonstrációs hatása | 9. Éghajlati adottságok |
| | 10. Külföldi esetben az adminisztráció nehézségei |

A lakóhelyváltoztatással járó, munkavállalási célú mobilitás melletti döntés általában a *végző* döntések közé tartozik a szorult anyagi helyzetben lévő és kiszolgáltatott munkanélküliek számára. A lakóhely megváltoztatásával nemcsak egyszerűen a fizikai helyet változtatják meg, hanem ennek jelentős társadalmi következményei is vannak, ami a *hazai viszonyok között* a kisebb településeken vagy lakókörnyezetben sok esetben a kialakult kapcsolati háló és tőke feladásával is jár, holott ez az állami ellátórendszer mellett a szociális biztonság további támasza. A közeli rokonokkal és ismerősökkel való gyakori kapcsolattartás olyan információs csatornákat jelent a társadalom többi része felé, ami adott esetben – az anyagi javak hiánya ellenére is – szívességi alapon működve hozzájárul egyének és családok megélhetéséhez és boldogulásához.

Az *ingatlanpiaccal* összefüggő nehézségek vizsgálatát megnehezíti az ingatlanpiac rendkívül erős szegmentáltsága, ami nemhogy településenként, de lakókörnyezetenként is változik. Az ingatlanpiaci szempontból homogénnek tekinthető egység alapelemei (lakások vagy lakóházak) közel azonos jellemzőkkel bírnak. Kiterjedése néhány háztömbtől (pl. Csepeli Weiss Manfréd lakóövezet) és egy-kétszáz lakostól egészen a több

⁶ A relatív depriváció – (Stark és Bloom 1985) – szerint a döntéshozónak a számára mérvadó referenciacsoportban tapasztalható bérszínthez viszonyít elégedettségét/elégedetlenségét jelenti, ami bizonyos esetek ösztönzője lehet a migrációs döntéseknek.

tízezer fős lakótelepekig nyúlhat (pl. Káposztásmegyeri lakótelep). Az egyes, eltérő övezetben lévő lakóegységek összevetése viszonylag bonyolult, ezért általában az adott településen belüli és az általa nyújtott életminőséget tükrözi a kialakuló rangsor. A településeken lévő lakóegységek közötti különbségek erősen meghatározottak a nagyobb térségi, regionális gazdasági fejlettség által. Például a hasonló paraméterekkel jellemezhető miskolci panellakás értéke jócskán elmarad a budapesti csepeli panellakástól, mivel a térségi jövedelmi szint magasabb, ezért az ingatlanárak is magasabbak lesznek.

Könnyen belátható, hogy aki az alacsonyabb térségi jövedelmi szinttel jellemezhető lakóegységből való elköltözés mellett dönt, az (*ceteris paribus*) nagy valószínűséggel egy alacsonyabb életminőséget nyújtó lakóegységbe kénytelen költözni, illetve kénytelen megfizetni a mobilitás összes költségét. Mindezek alapján viszonylag kis réteg (és nem feltétlenül a tartós munkanélküliek) engedheti meg magának – a megtakarítások hiánya miatt – azt a hazai körülmények között luxusnak tekinthető munkavállalási célú költözést, ami esetleg megoldást jelenthet a napi megélhetést nehezítő gondokra. Ez a megoldás elsősorban a magasan képzett, főleg diplomás, ennél fogva 21–30 év közötti fiatalokra jellemző, akiknek a családi háttere képes biztosítani az újrakezdéshez szükséges anyagi javakat. A szülők gyakran már az egyetemi tanulmányok előtt elkezdnek gondoskodni a későbbi lakhatásról, ezért kisebb 35–45 m²-es lakások vásárlásával és bérlakásként való hasznosításával elősegítik a későbbi migrációt, ami a lakhely-változtatás bejelentésekor még csak esetleg tanulási célú és ideiglenes vándorlás.

Magyarországon a munkavállalási célú vándorlás bázisait képező korszerű termelő nagyvállalatok a munkaerő költségeit jelentős mértékben veszik figyelembe. A foglalkoztatásban jelentős szerepet betöltő nagyvállalatok termelése az export-orientációból következően elsősorban a külpiaci megrendelésektől függ, melyekre jelentős hatással vannak a konjunktúra- (vagy recessziós) ciklusok. Ebből következően a nagyvállalatok profit-maximalizáló stratégiája alapján nem előnyös a határozatlan idejű munkaszerződéssel való foglalkoztatás, amikor váratlan és nagy mértékű változások következnek be a megrendelés-állományban. Az erre adott válaszreakció jellegzetes szereplői a munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó cégek, akik a fejlett dunántúli térségekben nyújtják szolgáltatásaikat a versenyképes nagyvállalatoknak (IBM, Audi, Flextronics stb.) A gyors kereslet-változás esetén nem elképzelhetetlen pl. a Békéscsabáról Zalaegerszegre irányuló, heti rendszerességű ingázás. Azonban éppen ezért, az ilyen bizonytalan körülmények között nem valószínű a munkavállalási célú migráció, ameddig az alkalmazás csak határozott időre szól.

A hazai viszonyok között a munkaerő migrációjának elősegítése kettős érdeket szolgálhat. Egyrészt elősegíti a tartós munkanélküliség sújtotta térségekben élők és munkát vállalni szándékozók munkához jutását, másfelől jelentős mennyiségű (olcsóbb) munkaerőt biztosít a termelővállalatok versenyképességének javítása érdekében. A munkaerő térbeni migrációjának elősegítése során azonban – tekintettel a térségenként eltérő motivációkra és akadályokra – nem szabad elfeledkezni arról, hogy ezzel a válság- vagy elmaradott helyzetben lévő térségből a dolgozni

képes társadalmi réteg kerül kivonásra, ezzel gyengítve például a térség-fejlesztés humán erőforrás alapjait. További szempontként merül fel a migráció egyéni, családi és társadalmi költségeinek viselése, mivel olyan rétegről van szó, amely önerőből nem képes feltétlenül minden felmerülő költséget állni. Az ezzel szembenálló alternatíva a munkalehetőségek helyi megtelepedésének ösztönzése a térség-specifikus támogatási eszközrendszerrel, és a piacokra jutás infrastrukturális (közlekedési) feltételeinek javítása.

A jelenlegi európai és hazai trendek alapján várható, hogy a jövőben a településen belüli vagy települések közötti vándorlás, annak súlyos anyagi vonzatai miatt elsősorban a magasan képzett és biztos anyagi-, családi háttérrel rendelkező fiatalok számára jelent lehetőséget az egyre nagyobb lakosságú településekre való költözéssel, a társadalmi ranglétra egyre magasabb státuszú pozícióiba való eljutásra.

Érdekelhető az adatok alapján, hogy Magyarországon a lakóhelyhez és lakókörnyezethez való erős kötődés miatt a munkavállalási célú vándorlások leggyakoribb formája továbbra is a *napi vagy heti gyakoriságú, rövid távú és nagy távolságú ingázás* lesz. A munkahelyek nem minden esetben jönnek létre a munkanélküliségi helyzetben megkívánt ideális állapotban és helyen (pl. alacsonyan képzett személyek számára a Dél-Dunántúlon), ezért a nagyterségi szintű, súlyos mértékű és tartós munkanélküliségi helyzet megoldására valószínűleg nem jelent megoldást az ingázás elősegítése sem. Nem lehet megfelekedni arról sem, hogy az ország elég nagy részén továbbra is dominál a mezőgazdasági termelés, és egyes agrár nagyüzemek jelentős mennyiségű munkaerőt foglalkoztatnak. Ám ezek hirtelen megszűnése után nem lehet a feleslegessé vált munkaerőt más helyen, pl. az iparban foglalkoztatni.

A *napi gyakoriságú* ingázás elősegítése hasznos eszköz lehet a rövid időn belül *válságba jutott* feldolgozóipari termelőüzemek munkavállalói számára, akiknek életbevágóan fontos a mielőbbi elhelyezkedés. Nekik az eddigi településen belüli munkába járáshoz képest nagyobb utazási költségekkel és nagyobb utazási idővel kell számolniuk, valamint a családi élet időbeosztásának átalakításával is. A távolabbi munkaerőpiacokról nehezen eljutó információk mellett sok esetben a tömegközlekedési lehetőségek korábban megállapított és alacsony igényekhez igazított színvonala vagy hiánya akadályozhatja a gyors munkába állást, ami felhívja a figyelmet a tömegközlekedés gyorsabb és rugalmasabb változtatásának igényére.

A *heti gyakoriságú* ingázás elsősorban a nagyobb távolságból és a közlekedési rendszer fejlettségéből, illetve fejletlenségéből adódó idővesztésre adott válaszreakció, amely a napi utazási idő és az elérhető hasznok mérlegelésének függvénye. A közgazdasági elméletek szerint a munkával (és ideértve az utazással) töltött idő mellett egyre értékesebbé válik a szabadidő, ami az egyes embert a heti rendszeresség melletti döntésre sarkallhatja. Ennek azonban a szállásköltség az ára, amely csökkentheti az elérhető hasznot, ezért lényeges, hogy ennek ára összemérhetővé váljon az utazási költségekkel. Ezt oldották meg régen az ún. munkásszállások, amelyek döntő részét a nagyvállalatokkal együtt a kilencvenes években magánosították. A jelenlegi helyzetben, amennyiben a betelepü-

TANULMÁNYOK

lő nagyvállalatok továbbra is a fejlett észak- és nyugat-dunántúli térségeket és a főváros környékét preferálják telephelyi döntésekkel, akkor a nagytérségi közlekedési infrastruktúra fejlesztése mellett reális alternatívát kínálhat, ha az ún. PPP-konstrukcióban nyújtanak olcsón szálláslehetőségeket. Az így elérhető társadalmi haszon a munkaerőpiacra való gyors reintegrációval valószínűleg jóval nagyobb lehet, mint az ellátórendszer, az utaztatás, illetve a szálláshely-bővítés összes költsége.

Ebben a folyamatban a változtatás költségei mellett a legfontosabb további akadályozó tényező elsődlegesen a munkaerő- és ingatlanpiaci információk, valamint a beilleszkedést megkönnyítő mentori szolgáltatások hiánya.

Összefoglalás

Az Európai Unió létrejöttével megélénkült munkaerőpiac és a szabad mozgás lehetősége mellett elméletileg várható volt, hogy a nagy gazdasági, munkaerő-piaci átalakulások az Európai Unióban jelentős belső földrajzi migrációt is elindítanak, a tényleges tapasztalatok azonban mégsem mutatják a jelentős mértékű munkaerő migrációját.

A munkaerő hazai és külföldi migrációjának vizsgálata során felmerült motivációk, okok és tapasztalatok megerősítették, hogy az állandó lakhelyváltással járó és elsődlegesen munkavállalási célú migrációra vonatkozó döntés – függetlenül az adott ország fejlettségétől – szinte minden esetben sok ismeretlen tényezőre, körülményre visszavezethető döntési folyamat. A foglalkoztatási szempontból a munkavállalási célú migrációt leginkább megoldásnak tekintő és rászoruló réteg (magas munkanélküliséggel küzdő térségben lakó, fiatal, szakmával rendelkező, pályakezdő vagy átmenetileg munkanélküli, egyedülálló személy) számára jelentős terhet jelentenek az állandó vagy ideiglenes migráció lakhatási költségei, melyeket sem az egyén, sem annak családja nem képes előteremteni.

Ezenkívül – figyelembe véve, hogy a hasonló helyzetben lévő és magasan képzettek saját vagy családi erőből is képesek a migrációra – Magyarországon e réteg esetében az állandó migráció lehetőségének megteremtése társadalmi szempontból a humán tőke kivonásával tovább súlyosbíthatja a válság vagy elmaradottság által érintett térségek helyzetét. A súlyos foglalkoztatási helyzetek megoldása érdekében inkább – az ideiglenes jellegű és szakmai tapasztalatszerzést támogató migráció mellett – a helyben zajló vagy a rövid távú ingázással járó munkavállalás elősegítése és előfeltételeinek megteremtése járhat kisebb társadalmi költségekkel.

Irodalomjegyzék

Ábrahám Árpád – Kertesi Gábor (1996): A munkanélküliség regionális egyenlőtlenségei Magyarországon. A foglalkoztatási diszkrimináció és az emberi tőke változó szerepe. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz.

- A magyar gazdaság európai felzárkózásának nemzetközi környezete és belső feltételei, Kopint-Datorg, 2002
- Boheim, Rene and Taylor, Mark (1999): Residential mobility, housing tenure and labour market in Brittain, institute for Economic and Social Research working paper, No. 16
- Borjas, G. J. (1989): Economic Theory and International Migration. *International Migration Review*. 23. évf. 3. sz. p. 457–485.
- Cross-border portability of pension: An important condition for an integrated market for pension provision, explanatory workshop, Centre for European Policy Studies, 2003 March, Bruxelles jegyzőkönyve
- Davis, Stephen J., John C. Haltiwanger and Scott Schuh (1996): *Job Creation and Job Destruction*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Dixon, Sylvia (2003): Migration within Britain for job reasons, *Labour Market trends*, April
- Fazekas Károly (1996): Types of micro regions' dispersion of unemployment and local development in Hungary. *Eastern European Economics*, 3. sz.
- Flowerdew, Robin (1992): Labour market operation and geographical mobility, In: Stillwell, J. Rees P. and Boden P. (eds) *Migration processes and patterns*, Vol. 1. London, Belhaven Press
- Gardner, Jonathan, Pierre, Gaelle and Oswald, Andrew (2001): Moving for job reason, working paper, Department of Economics, University of Warwick
- Gregg, Paul, Machin, Stephen and Manning, Alan (2001): Moving for job reasons, working paper, National Bureau for Economic research
- Harris, J. – Todero, M. (1970): Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis. *American Economic Review*. 60. évf. 1. szám. p. 126–142.
- Hárs Ágnes (2002): A munkaerő migrációja és az uniós csatlakozás, Kopint-Datorg műhelytanulmányok, február
- Hárs Ágnes (2004): A magyar munkaerő-migráció regionális sajátosságai, MTA KTI műhelytanulmányok
- Hughes, Gordon and McCormick, Barry (2000): Housing policy and labour market performance, Office of Deputy Prime Minister, Research report No. 138.
- Intra-EU migration: A socio-demographic overview, PIONEUR working paper No. 3 2003 July (Ettore Recchi, Damian Tambini, Emiliana Baldoni, David Williams, Kristin Surak, Adrian Favell)
- Karr, W. u. a. (1987): Regionale Mobilität am Arbeitsmarkt. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 20., pp. 197–212.
- Kertesi Gábor (2000): Ingázás a falusi Magyarországon, *Közgazdasági Szemle*, XLVII. Évf. október pp. 775–798.
- Kertesi Gábor – Köllő János (1998): Regionális munkanélküliség és a bérek az átmenet éveiben. A bérszerkezet alakulása Magyarországon, II. rész, *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz.
- Mare, David and Choy, Wai Kin (2001): Regional labour market adjustment and the movement of the people: a review, Treasury Working Paper, No. 08, elérhető: http://www.treasury.govt.nz/working_papers/2001/01-8.asp
- Owen, David (1992): Migration and Employment: In: Stillwell, J. Rees P. and Boden P. (eds) *Migration processes and patterns*, Vol. 2. London, Belhaven Press
- Ravenstein, A. G. (1885): The Laws of Migration. *Journal of the Royal Statistical Society*, London, p. 167–227. (az országon belüli migrációról)
- Ravenstein, A. G. (1889): The Laws of Migration. *Journal of the Royal Statistical Society*, London, p. 241–301. (a nemzetközi migrációról)
- Sík Endre (1999): 34 esetet feldolgozó interjúja In: *Átmenetek, az MTA Politika Tudományok Intézete Nemzetközi Migráció Kutatócsoportja évkönyve*.

TANULMÁNYOK

- Stark, Oded – Bloom, David E. (1985): The new Economics of Labour Migration. The Economic Journal. 97. évf. p. 194–204.
- Tassinopoulos, Alexandros, Werner, Heinz (1999): Menni, vagy nem menni – Munkaerő vándorlás az Európai Unióban, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg,
- Viszt Erzsébet (2004): A kutatók nemzetközi mobilitása Magyar Tudomány, 8, 886. o.

Az *Eszmélet* 70. számának tartalomjegyzékéből

ANALÍZIS

Harsányi Iván: *A népfront – hetven év távolából*

TÖRTÉNELEM

Farkas Miklós: *Mikor kezdődött el a második világháború? 70 éve tört ki a katonai lázadás a Spanyol Köztársaság ellen*

Mezei Bálint: *Szovjet tiszték a spanyol polgárháborúban*

Konok Péter: *Barátom-e az ellenségem ellensége? A spanyol népfront 1937. májusi kudarca*

Zolcsák Attila: *Az anarchista föderalizmus és a spanyolországi regionalizmus*

ASSZOCIÁCIÓK

Ana Bazac: *A mai népfrontok*

OLVASÓJEL

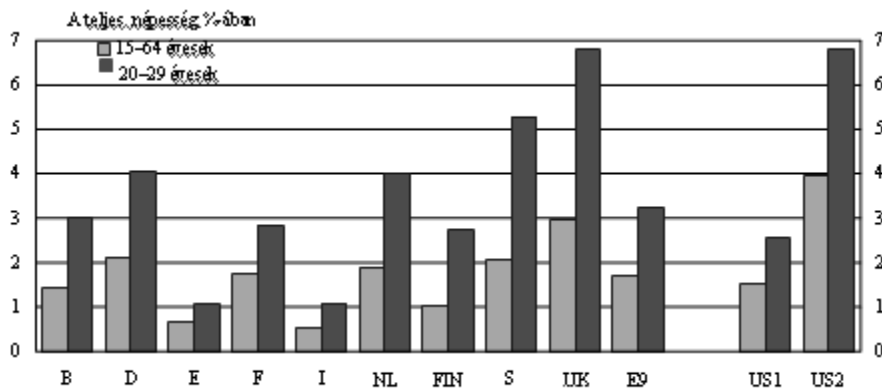
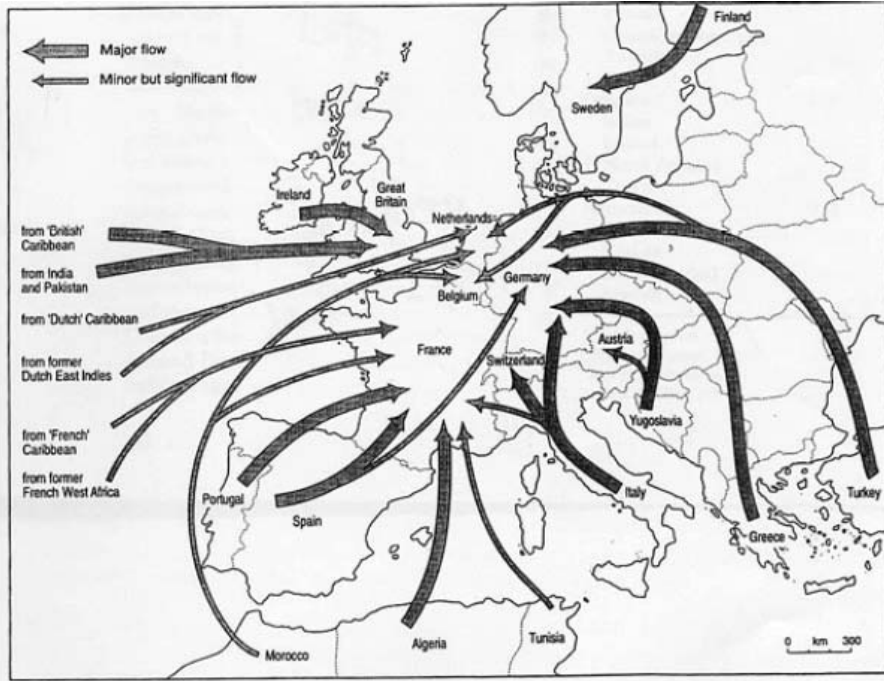
Bánki Éva: *Európa – vízpipókoknak (Aleš Debeljak: Európaiak európaiak nélkül)*

VÁLTOZATOK EGY TÉMÁRA

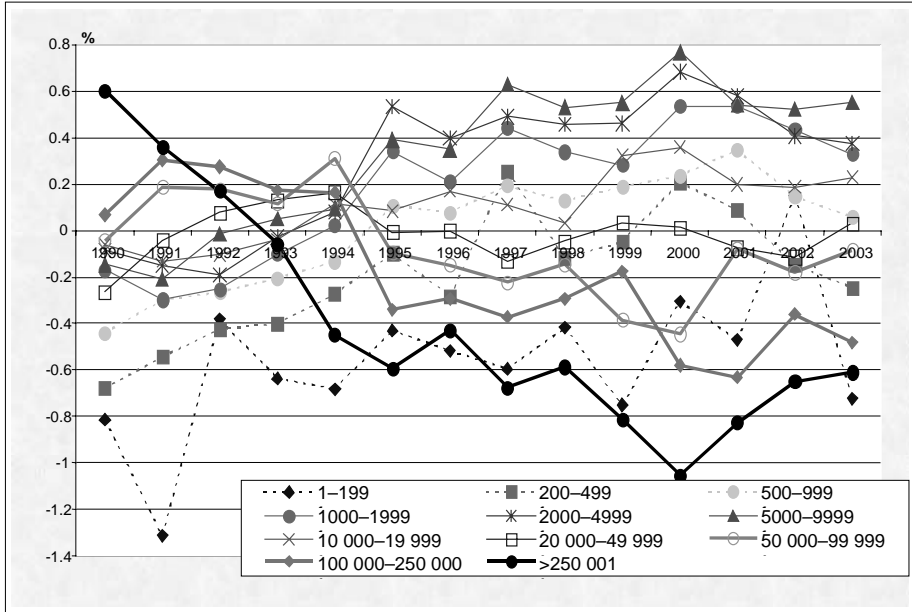
Joaquín Bustelo: *Kritikai megjegyzések a „demokratikus centralizmus” fogalmához*

Michael A. Lebowitz: *A tétélezés politikája, a politika tétélezése*

Krausz Tamás: *Lenin és a „szervezeti kérdés” – történeti rekonstrukció*



		H o v á ?							Összesen
		Dél-Alföld	Dél-Dunántúl	Észak-Alföld	Észak-Magyarország	Közép-Dunántúl	Közép-Magyarország	Nyugat-Dunántúl	
H o n a n ?	Dél-Alföld		1605	2203	972	1717	8337	1162	15 996
	Dél-Dunántúl	1556		551	510	2415	5615	1938	12 585
	Észak-Alföld	2830	693		3655	1588	11623	1223	21 612
	Észak-Magyarország	1161	598	3977		1471	11903	1144	20 254
	Közép-Dunántúl	1681	2283	1226	1283		9317	3998	19 788
	Közép-Magyarország	7086	4509	8466	9143	9609		3989	42 802
	Nyugat-Dunántúl	831	1680	740	753	3731	4292		12 027
	Összesen	15145	11368	17163	16316	20531	51087	13454	145 064



LAKNER ZOLTÁN*

A családpolitika rendszere

A 20. század az emberi közösségeket gyökeresen átformáló változásokat hozott. Különböző államalakulatok jöttek és mentek, újak születtek és kértek helyet a politikai térképen. Alapjaikban rendeződtek át a hatalmi struktúrák, s a társadalmak belső viszonyaiban is soha nem látott sebességű változásokat élhettünk át. Tabuk dőltek le, és újak teremtődtek.

A változások nem hagyták érintetlenül a legkisebb közösséget sem.

I. Védtelenek

Ma a családról, a családi szerepekről is másként gondolkodunk, mint korábban. A megváltozott környezet átformálta a munkamegosztásról, a gyermekek számáról, a velük való törődés és gondoskodás kereteiről, szereplőiről és lehetőségeiről vallott felfogásokat is. A különböző gazdasági és politikai kényszerek, ideológiai nyomások, emancipációs mozgalmak, a városiasodás elsöprő tendenciái, a megélhetési viszonyok átrendeződései stb. mind erősítették a családdal kapcsolatos beállítódások változását. De új szelek fújnak már a közpolitikának a családokkal kapcsolatos feladatairól és felelősségvállalásáról, illetve megbízatásáról is. Sőt, az állam, a közösség és a magánszféra viszonyáról is jelentősen megváltozott az emberek véleménye. Az egyre jobban szekularizálódó, érték-váltó és értékvesztő társadalmak identitása megingott, védekező reflexei elgyöngültek. A lényegében – immár évszázada – töretlen liberális szellemi hegemonia a személyes szabadság és önmegvalósítás iránti vágy jogos igényeit abszolutizálva és „túlteljesítve” egész generációkat sodort át szinte észrevétlenül a saját térfelére. Elhitette, hogy a modernizációs pálya körültekintés és kritika nélkül zajló végigfutásának meglesz a ju-

* A szerző az esztergomi Vitéz János Római Katolikus Főiskola tanszékvezető tanára.

A tanulmányt vitáindítónak szánjuk. A szerzőt az *Esély* szerkesztősége kérte fel arra, hogy az elmúlt évben a napilapok hasábjain folyó vitát követően összegző tanulmányban fejtse ki a családpolitikával kapcsolatos szakmai álláspontját. Várjuk olvasóink véleményét és hozzászólásait, egyúttal felhívjuk figyelmüket az *Esély*ben a közelmúltban megjelent családpolitikai tárgyú írásokra (Gábos András: Egy egységes családpolitika kialakulásának esélye az Európai Unióban 2004/5., Darvas Ágnes – Mózer Péter: Kit támogassunk? 2004/6.) (a szerk.).

talma. Igazságos lesz a világ. A személyesen is mindenki számára hozzáférhető, közel azonos színvonalú jólét, önállóság, gondtalanság és függetlenség ígérete másokkal együtt rendre vakká tette a mi kis szabadsághiányos, demokrácia- és jóléti deficitese országunkat is. Az eredmény azonban nagyon is látszólagos. Az Európa nyugati felében valóban megnövekedett, bár – helyenként szélsőségesen – egyenlőtlenül eloszló gazdasági jólét árát pedig meg kell fizetni az egyre erőteljesebben veszélyeztetett környezetben, az atomizált magányos individuumok önző és félelemteli életében, az önmagukat biológiailag és kulturálisan újratermelni képtelen társadalmakban. A gondtalan élet eljövetele helyett pedig a felelősség nélküli, manipulálható, és fogyasztói káprázatokba fulladó egyedek világa köszöntött be.

Ugyanakkor a javak igazságos elosztásába vetett hitet nem csupán az általános tapasztalat gyengíti. Nehezíti a tisztánlátást az a szellemi zavarodottság is, melyet a mindennapok embere átél a mozgósító erejüket, sőt tartalmukat veszített, már-már beazonosíthatatlan ideológiák piacán. Furcsa egy világ. Már csak a módszereket, az eszközöket látjuk, érzékeljük. Csupa elektronika, csupa média minden. De semmi identitás, semmi önfelismerés és fölfedezés. Lassan nem lehet ráismerni az öreg földrészre. Csak a hegyek és a vizek maradnak – úgy, ahogy – a helyükön. Az egykor a világi túlhatalommal is dacoló, az üldözöttnek is menedéket nyújtó katedrálisok múzeumokká, az emberek társtalanná válnak. Ebben a lélekvesztett világban a magukra maradt egyedek egyetlen tipikus és közös ismertetőjegye pedig a bizonytalanság lett. Nem sokat ment a helyzeten, hogy – bár döntően csak a konzervatív tradíciókat őrző országok esetében – sok helyen mégiscsak megmaradtak a lokalitás erős önkormányzati intézményei, sőt, a polgári erények és életstílus része maradt a társadalom közösségi szövetét erősítő civil szervezetekben való aktív jelenlét.

Eközben Európa értetlenül és közönnyel éli át az emberi személy számára az első és az utolsó menedék, a család közösségének meggyengülését, leromlását vagy éppenséggel elvesztését is. Védtelenné és jövőtlené téve ezzel az egyre szűkebben világra jövő „utánpótlást”.

A szakma a család válságáról beszél, és – lássuk be – a családok állapotát jelző válási, alternatív párkapcsolati és más mutatók valóban erre utalnak. A családnak előbb a mérete, majd a funkciói, s hamarosan a belső viszonyai is átrendeződnek.

Társadalmi értékelésében is elveszett a korábbi kikezdzhetetlennek hitt egyetértés. A különböző politikai és ideológiai törésvonalak mentén más és más módon viszonyulnak ehhez. A magát a baloldalon megnevező, de európai ismérvek alapján – itthon legalábbis – már felismerhetetlen, ám erős befolyású politikai elit teljességgel magáévá tette a liberális álláspontot, amely szerint a család vált az önmegvalósítás legnagyobb akadályává. A „mi boldogulunk”- kal szemben „az én megyek előre” az egyetlen motivációs erő a gender kvótákra és nemek harcára zsugorított világban.

Igy születik meg az utóbbi években már nálunk is a demográfiaiag terméketlen személy, a „szingli”, s válik egyben a modernizációs folyamat ellentmondásos szimbólumává. A riasztó valóság – úgy tűnik – még-

sem késztet összeszedettségre ebben a kérdésben. Mindazonáltal a modernizációs jelenségek tudomásul vétele, emancipációs eredményeinek elismerése hozzásegíthet a józan helyzetfelismeréshez, a pontos elemző munkához, egy értékelhető és eredményes családpolitika kialakításához.

A helyzet

Tehát érdemes, sőt, szükséges lenne szembenézni a valósággal. Ami a demográfusok előtt nyilvánvaló tény, annak legtöbb összetevőjét a közvélemény is ismeri. Összefoglalóan és tömören vegyük számba a legfontosabbakat:

- a népesség lélekszáma 1981 óta csökken,
- a termékenység történelmi mélyponton van,
- a halandóság nagyon magas,
- a közeljövőben gyorsulni kezd a demográfiai öregedés,
- a házasságkötések száma drasztikusan csökken, a házasságon kívüli együttélés gyorsan terjed, de összességében csökken a párkapcsolatok száma,
- csökken a családok stabilitása, gyakori a válás.

Ugocsa non coronat

A népesedési folyamatokat, családokat érő modernizációs hatások többnyire spontán módon érvényesülnek. A kemény adatok és folyamatok mögött azonban még keményebb ideológiai háború nyomai is fölfedezhetők. Liberális és szocialista oldalról évtizedek óta folyik a család intézménye elleni támadások sorozata. Számukra az ellenállás veszélyét jelenti a családokra építő nemzeti közösség fogalma is, ezért hol a gúny, hol a vád alá helyezés eszközeivel igyekeznek bénító hatást gyakorolni. A provincializmus, a rasszizmus és az etnocentrizmus képtelen vádjaira józan ésszel persze még válaszolni sem érdemes, hiszen nem méltó dolog minden piszkos kesztyűt fölkapkodni a földről.

Viszont az épségét megőrző család ösztönösen is szembeszáll azokkal a behatolási kísérletekkel, amelyek a nemzethez való szoros kötődését szándékoznak kikezdeni. Szocializációs feladatainak teljesítése el sem képzelhető a „kik vagyunk és hova tartozunk” kérdés azonnali megválaszolása – tehát az identitás tisztázása – nélkül. Ugyanez a helyzet az ideológiai szintre emelt liberál-szocialista én-központú gondolattal szemben, mellyel a család az önzetlen gondoskodás gyakorlatát állítja szembe. Ellenállása mindaddig sikeres, amíg tisztában van önmaga értékével, így nem is koronázza meg bekebelezésére törekvő „modernizációs jötevőjét”. Legalábbis vonakodik azonosulni vele. A családot ezért tekintélytől, társadalmi intézmény jellegétől igyekeznek megfosztani.

Nem véletlen, hogy az ortodox baloldal erőszakos kísérletei után az ideológiai csatabárdot letenni képtelen, kiüresedett és szellemileg kifáradt liberális doktrína is magát a család intézményét igyekszik kikezdeni, mintegy rájátszva az amúgy is veszélyes folyamatokra. Üzeneteikben a

család már nem meleg fészek, a biztonság alapja, hanem éppenséggel tűzfészek, egymást gyilkoló emberek küzdőtere. Olyan hely, ahová nem is érdemes tartozni. Jellemző, hogy a családügyi minisztérium honlapján hónapokig (2005-ben) azon elmélkednek, hogyan lehet az egyneműek házasságát legalizálni. Mindezt egy olyan szemléletű tárcánál, ahol egyébként a házasság intézményének védelme – bár ez alkotmányos kötelessége lenne – nem cselekvés, hanem mosolygás tárgya.

Ha nem lenne véresen komoly a dolog, akár legyinthetnék is. „A politika már csak ilyen.” No és a tudomány? Amelynek hangadó körei fejlődésként, a modern kor társadalmi törvényszerűségeként állítják be a széthullást. Szinte üdvözlik. Jobb esetben széttárják kezüket, s úgy csinálnak, mintha semmit sem lehetne tenni. Nem tükröt tesz elénk, hanem bizonyítványt: magad is lásd, milyen gyöngye vagy. *Az integráció szükségességéről értekeznek, de képtelenek azt az egyszerű és magától értetődő mondatot leírni és fölállalni, hogy az összetartó társadalomhoz vezető út csakis a belső viszonyaiban megerősödött és külső, közösségi kapcsolatrendszerében is elismert és támogatott családokon át vezet.*

Ártatlansága után a tudomány a bátorságát is elveszítette volna? Talán még nem teljesen. Ma már újra vannak mifelénk is színvonalas, bár még mindig alternatívnak számító kutató műhelyek. Olyanok, amelyek nem kívánnak megfelelni a liberális véleményelvárásoknak. Amelyek ugyanúgy látják, érzékelik a valóságot. Viszont a bajt bajnak nevezik, a veszteséget veszteségnek. Nem relativizálják a problémát, hanem azon is gondolkodnak, van-e eszköz a romlás fékezésére. Az írástudó – s a társadalomkutató is az – felelőssége, hogy támpontot, segítséget nyújtson a nyilvánvaló társadalmi bajok felismeréséhez és orvoslásához. Rendre születnek olyan tudományos eredmények és javaslatok, amelyek a népesedés- és családpolitikai kérdések kezelésében a gyakorlatban is felhasználhatók a politikai döntéshozók számára.

II. Ki lesz az utolsó?

Hol van már az az idő, amikor a családi összetartozás, a párkapcsolatok stabilitása szinte mindenek felett álló értéknek számított, és a gyermekek jelenléte a családban nem vállalás kérdése volt, hanem természetes és fenntartás nélküli része az életnek? Olyan, individuálisan materiális értékváltás zajlott le, amelyet nem volt képes ellensúlyozni semmiféle állami, közösségi politika – már ahol egyáltalán ilyenekről beszélni lehet –, sem pedig morális érvelés.

Néhány évtized elegendő volt ahhoz, hogy az Európa-szerte azonos vagy hasonló tendenciák szerint alakuló demográfiai folyamatok, a gazdaság munkaerő-szükséglete és az öreg kontinens jóléti államainak vonzása által folytonosan növekvő bevándorlás következtében átszíneződjön az öreg kontinens arculata.

Egyszerre éljük át saját demográfiai katasztrófánkat, és azt az új népvándorlást, amelyet az európai munkaerőpiac igényei, a liberális demokráciák nyitottsága és a Nyugat jóléti vonzása gerjeszt. Ez a két jelenség, amelynek felgyorsuló jelei a hatvanas-hetvenes évektől különböző terü-

leti és időbeli eltolódással, de mindenütt érzékelhetőek, szép lassan átformálják Európa etnikai, kulturális és felekezeti arculatát. Ez a helyzet már nem egy szép, új világot szül, hanem végtelen belső bizalmatlanságokkal, társadalmi és gazdasági konfliktusok által terhelt zavaros lakosság-összetételt, amely nem képes megérteni a saját jelenlegi helyzetét sem, nemhogy előrelátó felelősséggel tudna gondolkodni és cselekedni. Ezen a területen is túlsúlyos az ideológiai modernizmus. Pedig az erőltetett multikulturalizmus láthatóan nem használ senkinek. Nem összekapcsolja a nemzeteket és a különböző kultúrákat, hanem éppenséggel zárványokat, vallási, etnikai és kulturális gettókat hoz létre Európában, miközben valójában csökkenti az emberek közötti szolidaritást. Gondoljunk csak a közelmúlt franciaországi zavargásaira.

A bajt csak tetézi, hogy az Európai Unió nem rendelkezik stratégiai elképzelésekkel az európai népesedési folyamatokat illetően, így nincs mit csodálkozni azon, hogy a gazdaság jövőbeni munkaerő-szükségletét kizárólag csak a kívülről érkező bevándorlás növelésével látja biztosított-nak. Ez mintegy 20 millió jövevényt jelentene az elkövetkező két évtizedben.

A népesedési statisztikák viszont azt mutatják, hogy ma már nincs olyan európai ország, amely tartósan számolhat azzal, hogy a saját eredeti lakosságát a születések egyszerű reprodukciójának biztosításával megtarthatja. Kivételnek látszik persze Franciaország és Írország, bár az adatok az ő esetükben sem vetítik előre távlatosan a népesség megőrzését. Magyarországon a termékenység hosszú és folyamatos csökkenés mellett ma már csak 1,28 – 1,30-as mutató körül mozog, ami azt jelenti, hogy száz nő átlagosan mindössze 128–130 gyermeket hoz a világra. Ez mintegy 40 százalékkal kevesebb a reprodukciós szintnél. Ahhoz, hogy a népesség egyszerű biológiai újratermelése megvalósuljon, 205–210 gyermeknek kellene életet adni.

Egyes vélekedések szerint mintegy kétszáz év múlva fog megszületni az utolsó európai és így természetesen az utolsó magyar is, amennyiben a népességfogyás a jelenlegi ütemben folytatódik. Mindenesetre a népesség előreszámítások erre engednek következtetni. A Kárpát-medence magyarsága például a legutóbbi két népszámlálás (11 év!) között mintegy félmillió személyt veszített. A népesség előreszámítások szerint 2021-ig – mindössze 15 év múlva! – további közel egy millió fővel leszünk kevesebben.¹ Egyre nyilvánvalóbbá válik, hogy a közösség életerejének megerősödése nélkül nincs reális esély a megmaradásra.

Szükségesnek mutatkozik tehát egy olyan hazai, illetve európai család- és népesedéspolitikai program kidolgozása, amely a gazdaság és a munkaerőpiac igényeit a belső demográfiai erőforrásokkal együtt képes áttekinteni.

Ez a felismerés már egyes nemzetközi szervezetben is érlelődik, sőt, egyre több európai szervezet és kutató-elemző műhely veti fel a születések ösztönzésére irányuló politikák bevezetésének szükségességét. Jó

¹ Hablicsek – Tóth – Veres: A Kárpát-medencei magyarság demográfiai helyzete... KSH Népeségtudományi K. I.2005/1.

jelként értékelhető az Európai Unió „Green Paper”-je², amely hiányosságai ellenére valóban figyelemre méltó dokumentum ebben a tárgyban. Meg kell említeni továbbá, hogy az Európai Unió Püspöki Bizottsága 2004-ben Családi Stratégiát készített, amelyben azt ajánlja, hogy az EU sorolja a közösségi politikák prioritásai közé a családot és a gyermeket. Ugyancsak érdemes áttanulmányozni azt a dokumentumot, amelyet egy hazai civil kezdeményezés, a Kárpátok Szociális Alapítvány készített Budapesti Nyilatkozat címen 2005-ben a „Családok Európája” című nemzetközi konferencián, amelyet számos közéleti személyiség, hazai és európai civil szervezetek, valamint az Európa Parlament Nők Jogai és Némek Közötti Egyenlőség Bizottságának elnöke is jegyzett.³

III. Fény a kútban?

A családok állapotával, de különösen a népességutánpótlással összefüggő adatok olyannyira egységesen kedvezőtlenek az Unió országaiban, hogy joggal hihetnénk ezt a jelenséget valamiféle demográfiai determinizmusnak. Ez alapján – mint arra fennebb már utaltam, – a herderi jóslat valamiféle késői misztikus beteljesedését kellene prognosztizálnunk. „A sírt, hol nemzet süllyed el, népek veszik körül...” – emlékeztetett erre bennünket már a jó Vörösmarty is, aki a magyarság kihalását vizionálta a szláv és germán népek között. Csakhogy ma, a 21. század kezdetén, olyan népek vesznek minket körül, egészen az Atlanti óceánig, amelyek ugyancsak a képzeletbeli tömegsír szélén töprenghetnek azon, vajon hogyan fog egykor a jövődő megemlékezni az emberi történet egyik legkiemelkedőbb szellemi és kulturális teljesítményét létrehozó Európáról.

A demográfia egzakt tudomány. A népességelőreszámítás is nagy biztonsággal képes előre jelezni a várható adatokat. A rendre meg nem születő leányok ugyanis biztosan nem fogják megszülni jövődöbeli gyermekeiket, s a csillagok jelenlegi állása szerint a gyermekvállalással kapcsolatos beállítódások terén sem várhatók a trendeket megfordító jelentős változások. Bár ismerünk optimista scenáriókat is, meglehetősen nagy a valószínűsége a születések várható további csökkenésének. Szűkülő népességgel, öregedéssel, tovább torzuló korstruktúrával kell tehát számolnunk. S mindazzal persze, ami ezekkel együtt jár. *A rossz népesedési kilátásokat csak aktív családpolitikával lehet kedvező irányba fordítani.*

Van azonban egy olyan viszonylag friss információ, egy meglehetősen új adatsor, amely alapjaiban ingathatja meg a modernizációs folyamatokat átélő európai családok gyermekszámmal, családmérettel összefüggő véleményeire, várakozásaira vonatkozó ismereteket. Eddig azt hittük, úgy tudtuk – a közvélekedések alapján legalábbis –, hogy az európai nők és európai férfiak az egyre kisebb, a nukleáris, az egyszülős családok

² Green Paper „Confronting demographic change: ...” Commission of the European Communities, Brüsszel, 2005.

³ A dokumentum a jelen tanulmány végén a függelékben olvasható. (L. Z.)

mellett, sőt, éppenséggel egyedülállóként képesek csak elképzelni egzisztenciájuk biztosítását, és az önmegvalósítást.

Ennek a hitnek a megingására készítetnek azonban az European Foundation (for the Improvement of Living and Working Condition)⁴ 2004-ben közzétett vizsgálati eredményei. Ezek azt a meglepő eredményt mutatják, hogy – a közhiedelemmel ellentétben – Európa valamennyi országában mind a termékenységi életszakaszuk végén járó (40 év fölötti) nők, mind pedig a férfiak a megvalósultnál lényegesen nagyobb számú gyermeket tartanak ideálisnak. Remélhető, hogy erről az EU kutatási eredményeinek közzé tételével a demográfusok után – akik erre már korábban is felhívták a figyelmet – a politikusok és a közvélemény is értesülhet.

1. ábra *A tényleges és az ideálisnak tartott gyermekszám a 40–60 éves férfiaknál*

A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az európai családoknak átlagosan mintegy harmada (!) legalább egy gyermekkel többet nevelne fel, ahhoz képest, mint amennyi ténylegesen megszületett, ha tehetné. De már nem igen teheti, mert egyszerűen elszállt az idő. Ennek a helyzetnek az ismeretében érdemes a mögöttünk hagyott évtizedek gazdasági, szociológiai és kulturális közegének hatásait értékelni, különös tekintettel az elmaradt gyermekvállalást ösztönző politikákra, valamint a családtervek megvalósulását gátló egyéb tényezőkre.

4 European Foundation...Dublin, 2004.

TANULMÁNYOK

1. táblázat *Ideálisnak tartott családnagyság a nők különböző korcsoportjaiban*

Országcsoport	35 évesnél fiatalabb	36–54 éves	55 éves és idősebb
EU-15	2,17	2,31	2,49
Újjonnan csatlakozott 10 ország	2,08	2,26	2,46
Csatlakozás előtt álló 3 ország	2,11	2,32	2,26
Együtt	2,14	2,31	2,47

A táblázat tanúsága szerint a megszületettel szemben a szülők által ideálisnak tartott gyermekszám már mindenütt elérné, sőt, meg is haladná a reprodukciós szintet. Látható, hogy a már modernizációs értékváltások mentén szocializálódott fiatal korosztályok esetében is magas a gyermekvállalási hajlandóság. Nem kellene tehát kívülről munkaerőt importálni, és a szociális és társadalombiztosítási rendszerek terhelhetősége is jelentősen javulhatna.

Még ennél is szembetűnőbb, sőt, egyenesen biztató, hogy a fiatal női korosztályok, tehát a 18–39 év közöttiek körében is (tehát azok között, akik még képesek gyermekvállalási terveiket teljesíteni) kedvezőnek mutatkozik a már megszületett és a még tervezett gyermekszám. Ez azt jelenti, hogy az országok jelentős részében vagy megközelíti, vagy meg is haladja az együttes érték a népesség utánpótlás igényelt szintjét. Mindenesetre lényegesen meghaladják a teljes termékenységi mutató 1,3–1,5 körüli egyre általánosabbá váló értékeit.

2. ábra *18–39 éves nők jelenlegi és tervezett további gyermekszáma*

Azt látjuk tehát, hogy az európai társadalmakban igenis megvan a hajlandóság a jelenleginél lényegesen magasabb termékenységre. Magyarán a fiatalok többet terveznek, mint ami valójában megvalósul, az idősebbek pedig már szinte bánják, hogy nem született meg az elképzeléseik szerinti gyermekszám. A kívánt és tervezett gyermekszám megvalósulása tehát akadályokba ütközik.

IV. Az elszökő víz

Milyen hatások érnek hát bennünket, ha végül is nem „a kedvünk szerint” alakul a gyermekszám? Hova szökik a víz az egyébként is megcsappant hozamú kútból?

Megváltoztak az értékeink? Más moderizációs folyamatok befolyása is érvényesül? Nyilvánvaló. Olyan szellemi, társadalmi közegben élünk, amelynek viszonyai közül nem vagyunk képesek szabadulni. Érezzük, hogy a gyermek és a család, a párkapcsolati stabilitás legfontosabb értékeink közül valók. A velük kapcsolatos számos döntés meghozatalakor azonban már rendre erősebbnek bizonyulnak a változó igények, az életkörülmények, a korszellem és különböző gazdasági kényszerek. Ezeknek a részletes áttekintésére most nem vállalkozhatunk, de számba vehetjük a legközismertebb okokat.

A családdal és a gyermekkel kapcsolatos értékek változása

Általánosan elterjedt az a nézet, amely az általános értékvesztést, az individualizmus és a fogyasztásra koncentráló életfelfogás terjedését látja a gyermekek számának csökkenése mögött. Kétségtelen, hogy ennek megkülönböztetett szerepe van a kedvezőtlen folyamatok alakulásában. Mindenképpen árnyalják azonban a képet az utóbbi idők megismétlődő kutatásai.

A KSH egy 2003-as vizsgálata⁵ szerint a 18–75 évesek 63 százaléka a kétgyermekes, 23 százaléka pedig a háromgyermekes családmódel mellett foglal állást. Ugyanakkor a harminc éven aluliak között csak elenyésző azok aránya, akik – tudatosan – a gyermektelenséget választanák. Külön is érdemes odafigyelni arra az adatra, hogy a diplomások 35 százaléka legalább három gyermeket tart kívánatosnak.

A magyar népesség tehát a „fogyasztói áthangolódás” és karrierorientáltság ellenére is gyermekbarátnak mondható. A gyermek, a több gyermek iránti vonzalommal tehát nincs különösebb baj.

A kérdés megértéséhez azonban figyelembe kell vennünk, hogy a családok számára rendelkezésre álló napi és évi időkeret mértéke, valamint annak felhasználása, sőt, maga az egész életritmus is dinamikus változáson megy keresztül. A KSH életmód-időmérleg vizsgálatai⁶ világosan mutatják a szabadon felhasználható időmennyiség erőteljes növekedését.

⁵ KSH Társadalmi helyzetkép 2003.

⁶ KSH Társadalmi helyzetkép 2003.

A gyerekre fordított, illetve a gyermekkel együtt eltöltött szabadidő viszont nem mutat ilyen irányba. Sőt, egyre inkább annak vagyunk tanúi, hogy a gyermek mintegy versenytárssá válik az időkeret felhasználása szempontjából. Ez persze többnyire nem a gyermek elutasítását, hanem a gyermekvállalás későbbre tolódását eredményezi.

Például egy izgalmasnak és kellemesnek, netán soha vissza nem térő alkalomnak ígérkező külföldi nyaralás vagy egy jól jövedelmező állás lehetősége elegendő érvek mutatkozik a gyermekvállalás elhalasztásához. Az ilyen és ehhez hasonló ismétlődő vonzások akár hosszú évekre is a szülések elhalasztásával, majd a vállalt gyermekek számának csökkenésével járnak.

Hasonló következménnyel jár az a teljesen érthető – de korábban csak késedelmesen teljesíthető – igénynek a fölerősödése is, hogy a családi élet infrastrukturális feltételeinek biztosítása ma már egyre inkább az első gyermek megjelenését megelőzően válik általánossá. Az önálló és jól felszerelt lakás megteremtése azonban – mint tudjuk – hosszú évekre telik. A fiatalok tehát egzisztenciát és biztonságot akarnak teremteni, mielőtt a családalapításra vállalkoznak.

Az értékváltás Magyarországon tehát nem a gyermekkel és a családdal kapcsolatos értékek jelentős elhalványulásában jelölhető meg, hanem sokkal inkább abban, hogy melléjük új, szekuláris és individuális tartalmú értékek sorakoznak föl. Az „értékek versenye” azok beváltásának időbeli alakulásával, átrendeződésével jellemezhető.

A nők növekvő részvétele a felsőoktatásban és az erősödő munkahelyi karriervonzások

A házasságkötések, a családalapítás, az első tartós párkapcsolatok, és az első gyermek megszületésének elhalasztásával jár az a tény is, hogy a nők részvétele a felsőoktatási intézményekben már meghaladta a fiatal férfiakét. Az OM és a KSH adatai szerint 2004-ben a női hallgatók aránya 56 százalékra növekedett. Ez már 12 százalékponttal több, mint a férfiaké. A kutatások eredményei azt mutatják, hogy a családalapítás későbbre halasztásának, és így a tervezett házasságkötés, illetve gyermekvállalás megghiúsulásának egyik oka a nők iskolázottságának emelkedése, és mind a férfiak, mind a nők tanulási idejének meghosszabbodása. Ez nyilván olyan körülmény, amelyen nem szükséges változtatni.

A magas iskolai végzettség megszerzése természetesen jár együtt a munkaerő-piaci jelenlét növekedésével is. Sőt a függetlenséget ígérő magas jövedelem és a vezető vagy legalábbis előnyös munkahelyi pozíciók megszerzésének, illetve megtartásának az igénye és növekvő realitású esélye, valamint a megszerzett tudás alkalmazásának, a szakmai gyakorlat megszerzésének, kiteljesítésének a lehetősége stb. mind ugyanazzal a mellékhatással jár. A mintakövetés gyakorlata alapján megfigyelhető, hogy az alacsonyabb iskolai végzettségűek – főleg a középfokúak – körében is érvényesül az imént említett tendencia. (Mindez a női munkaerő általában alacsonyabb bérszínvonala és a vezető beosztások területén továbbra is tapasztalható lemaradás ellenére is igaz.)

Az utóbbi tíz esztendőben a foglalkoztatott nők módosították gyermekvállalási gyakorlatukat. Ennek legfontosabb jellemzője, hogy az iskola befejeződése és az első gyermek vállalásának időpontja közé a korábbinál hosszabb munkavállalási időszakok lépnek.⁷ „A folyamat eredményeként ma átlagosan két és fél évvel magasabb életkorban születnek meg az első gyermekek.⁸ Megfigyelhető a teljes munkaidőben foglalkoztatott nők gyermekvállalási hajlandóságának a csökkenése is.” „A csökkenés csak 1994-ben indult el és 1999-ig tartott. 2000-ben viszont már nőtt a foglalkoztatott nők újszülötteinek száma. Ebben nyilvánvalóan megkülönböztetett szerepe volt a gyed visszaállításának.

A családi és a munkahelyi szerepek és feladatok összeegyeztethetőségének nehézségei

A foglalkoztatott kisgyermekes szülők, különösen az anyák helyzetét nehezíti, hogy a gyorsan változó társadalmi viszonyok mellett is viszonylag lassan terjed az a felismerés, hogy a jelenleginél célszerűbb lenne az apáknak több feladatot magukra vállalni a hagyományosan a nőkre háruló háztartási munkákból.

Ennél lényegesen kedvezőtlenebb azonban a munka világának a családokkal szembeni közömbössége, problémáik iránti érzéketlensége. Mitöbb, a törvény által biztosított jogok érvényesítése, a munkahelyi védelem megsértése is általánossá, széles körben elterjedt gyakorlattá vált. Sok esetben a gyermekintézmények elérhetősége is nehézségekkel jár.

A legnagyobb problémát azonban a részmunkaidős foglalkoztatás rendkívül alacsony szintje okozza. Az 5 százalék körüli arányok gyakorlatilag elhanyagolható lehetőséget képeznek csak biztosítani ahhoz, hogy a nők a családban és a munkahelyen egyaránt megelégedéssel teljesíthessék a rájuk háruló és a vállalt feladatokat. A mai viszonyok között az általánossá vált kétkeresős helyett az úgynevezett „másfél keresős” családmódel kialakulása segíthetné legjobban a családi és munkahelyi szerepek összehangolását. Megfelelő feltételek biztosítása esetén nem kényszerülnének sokan a család vagy munkahely kérdését megválaszolni. Ehelyett sokkal ésszerűbb és emberibb lenne a család és munkahely egyeztetése szerint alakítani a családi és életstratégiákat.

A gyermekvállalás és a gyermeknevelés költségeinek terhei

A 20. század második felében a nők tömeges munkába állása új helyzetet eredményezett. Mára már a harmadik generáció szüli úgy a gyermekeit, hogy azok nevelését, ellátását jelentős részben családon kívüli intézményekre, valójában idegenekre bízta.

⁷ Spéder Zsolt: Gyermekvállalás változó környezetben. In: Korfa 2004. 1–2.

⁸ A KSH adatai ennél nagyobb növekedést mutatnak: eszerint a kilencvenes évek elején tapasztaltakhoz képest ma már átlagosan közel hat évvel később születnek meg az első gyermekek.

TANULMÁNYOK

A bölcsőde, az óvoda, a napközi otthon sok gondot megold, rengeteg feladatot levesz a szülők válláról. Például lehetővé teszi az anyák számára is a teljes munkaidős foglalkoztatást s ezzel a családi bevételek növekedését is. Ám annak ellenére, hogy a gyermeknevelés költségeinek igen jelentős hányada az ún. társadalmi közkiadásokra terhelődik, a megváltozott igények kielégítése egyre növekvő forrásokat igényel a család részéről. Tény, hogy a kétkeresős családmódel kialakulása óta a gyermekvállalás miatt kieső női munkajövedelmek nehezen viselhető hiányt idéznek elő a családok háztartásában. A gyermeknevelés költségei persze akkor is megterhelőek, ha mindkét szülőnek lehetősége van munkát vállalni.

Minden bizonnyal a több gyermek vállalása ellen hat az a föl-fölerősödő közbeszéd is, amely a gyermekekről nem mint a családi élet elmaradhatatlan és örömteli gyümölcseiről, hanem főként mint a boldogulás közgazdasági akadályáról képes csak szólni. Ha a médiumokból és egyes politikai körökből ilyen tartalmú üzenetek sorjáznak, az nem maradhat negatív hatás nélkül.

Számolnunk kell azonban azzal a nyilvánvaló és igazolt ténnyel is, hogy a gyermek(ek) megjelenése a családban tényleges szegénységi kockázattal jár. A munkaerő-piaci jelenlét csökkenése és a háztartás bevételi igényének egyidejűleg bekövetkező és tartósnak mutakozó növekedése közötti ellentmondás igen nehéz helyzetet teremt. A fellépő jövedelemhiányt a családtámogató rendszerek csak korlátozott mértékben ellensúlyozzák.

A támogatási rendszerek bizonytalansága

A közismerten kedvezőtlen demográfiai folyamatok legjellemzőbb kísérőjelensége volt és maradt mind a mai napig, hogy kíméletlen politikai viták ébredtek körülötte. A népesedési és társadalompolitikai célok, feladatok és eszközök állandó vitatása, a közmegegyezés tragikus hiánya ideológiai küzdőtérre változtatta a családok ügyét. A hatvanas–hetvenes évek családpolitikai intézkedéseit övező viták az értelmetlen népies-urbanus ellentétpár kontextusába sodorták a kérdést, amely így egyszerűen tárgyalhatatlan lett. Az egyik oldal a népességpolitika, illetve a családok támogatásának ügyét nemzeti sorskérdésként kezelte. A másik oldal gyanakvása és ellenszenve viszont úgy kívánta szociálpolitikai kérdéssé szűkíteni, hogy közben a szegénység, a jövedelemhiány és a hátrányos helyzet fogalma hiányzott a szocialista ideológia által kódolt szótárból. A viták ellenére kialakult egyfajta egyetértés a népesedéspolitika helyénvalóságáról. Ennek jele, hogy a családokat segítő támogatások – pl. a gyász, később a gyed – mégis megszülettek, sőt, egy viszonylag sokrétű család-támogatási rendszer alakult ki.

A nemzeti felelősség fogalmának korszerű értelmezése elbírná annak mellérendelő kibővítését a társadalom egészére kiterjedő szolidaritás hívószavával, de ezt – ma úgy tűnik – a túlságosan is éles politikai szembenállás és megosztottság, az általános és gyógyíthatatlannak látszó gyanakvás viszonyai nem teszik lehetővé. A változásra, az értelmes párbe-

széd feltételeinek kialakulására eszerint még várni kell. A nemzeti közösség egészének mint kollektív entitásnak az érdekei ugyanis még mindig nem értelmezhetők a kozmopolita és globalitás-hívő bal- és a liberális oldal számára. Gondolkodásuk a társítást nem, csak a behelyettesítést tűri. Megnyilatkozásaik olyan társadalmi szolidaritásról, esélyegyenlőségről szólnak, amelyben a többség nem vállalhatja saját identitását, tehát elveszíti megmaradása esélyeit. Ebből következik, hogy családpolitikát sem ismer, csak szociálpolitikát. A rendszerváltozás utáni gyakorlata azonban ebben is ellentmondásos. 1994 és 98 között a családtámogatási rendszer drasztikus leépítését nem kísérte semmiféle olyan intézkedés, amely egyúttal a szegények felé fordulást demonstrálta volna. 1998-tól újra kellett építeni, majd továbbfejleszteni a szétzilált családtámogatási rendszert.

Az újjászerveződő, de a múltját és gyanakvását levetkőzni képtelen, szellemi beállítódás és teljesítmény dolgában beazonosíthatatlan baloldal kormányzati megbízatása végén – 2005-ben – úgy szerkeszti át a családi támogatásokat, hogy középosztály-ellenességének lólábát egyenesen kiteszi az asztalra. Az átalakítást azzal indokolták, hogy a gyermekek utáni adókedvezmény a középosztályt támogatja, és odaviszi a több pénzt, ahol amúgy is több van.

A nemzeti oldal családpolitikájával szemben azt a képtelen vádat is hangoztatták, hogy az adókedvezmény preferálásával egyoldalúan az alacsony státusú csoportokra hárítja a felelősséget a saját munkanélküliségükért, szegénységükért. Ezzel az ostobasággal persze nincs mit kezdeni. Csakhogy a 2006-tól életbe lépő intézkedések nem igazolják a „minden gyermek ugyanannyit ér” elvének az érvényesülését. Ugyanis a változtatások éppen a legalacsonyabb jövedelműeket érintik a leghátrányosabban. Az ő esetükben nominális veszteség valósul meg⁹, viszont minden magasabb jövedelmű családhoz ugyanazt, az egyébként csak a legszegényebb családoknak járó rendszeres gyermekvédelmi támogatással megemelt mértékű családi pótlékot rendelik. A pénzbeli átcsoportosítás tehát valójában a szegényektől a gazdagabbak irányába hat.¹⁰ Vesztesek a többgyermekesek, nyertesek pedig – igaz, csak kis mértékben, havi pár száz forinttal – az egy és a két gyermeket nevelő, átlagos és magas jövedelmű családok. Ez aztán igazán perverz újraelosztás. Attól tartok, hogy ez nem pusztán tudatlansággal magyarázható, hanem a családok és a nemzet érdekeinek nyílt elutasításával. Nyoma sincs ugyanakkor az agyonhangoztatott szociáldemokrata elveknek.

Nem mellékes persze, hogy közben megsértik mind a kiszámíthatóság és a biztonság, mind pedig az egyes rendszeres elemek egymásra épülésének és a többlet-teljesítmény-többlet-elismerésnek az elvét. A leg súlyosabb hiba ezek közül a rendszerstabilitás megsértése. Ennek az a nyil-

⁹ Ezt a veszteséget a hatályba lépés előtti utolsó pillanatban korrigálták, viszont bevezették a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményt, amelynek igénybevételét gyakorlatilag szegénységi bizonyítványhoz kötik.

¹⁰ A rendszeres gyermekvédelmi támogatásra, tehát eddig a szegény családban nevelkedő kb. 700 ezer gyermek többlet-támogatására számított mintegy 40 Mrd Ft-os összeg elvonásra került és a családi pótlék teljes alanyi körére – kb. 2,1 millió gyermekre – osztották vissza.

TANULMÁNYOK

vánvaló üzenete, hogy a család és a gyermek biztonsága nem mindenki, nem minden társadalmi csoport számára érték. „Az utóbbi tíz év nem túl eredményes családpolitikájának, a népesedési mutatók javítására irányuló törekvések kudarcának alapvető oka az állandóan változó támogatási rendszer, a családpolitika eredményességéhez nélkülözhetetlen stabilitás hiánya.”¹¹

A párkapcsolatok, a házasságok stabilitásának meggyengülése

Az egy férfi és egy nő házasságára épülő gyermekeket nevelő család a társadalom elemi életközössége. A párkapcsolatok sérülékenysége, az alternatív együttélési formák átmeneti jellege, a bizalom, a távlatos biztonság hiánya azonban kedvezőtlenül hat mind a gyermekvállalási hajlandóságra, mind pedig a mégis megszülető gyermekek számára. A hatvanas évektől felnövő generációk közel fele már saját tapasztalatokkal érkezik a felnőtt kor küszöbére, hiszen átélték a megrendült és tönkrement párkapcsolatokból származó valamennyi megrázó, nehezen feldolgozható és még nehezebben felejthető élményt. Így nem csoda, ha az olyan „tekintélyes társadalmi intézmény” is, mint a házasság, veszít vonzerejéből. Viszont számolni kell mindazokkal a következményekkel, amelyek ezzel járnak: pl. a szegénységi kockázat jelentős növekedésével.

A generációs kapcsolatok gyengülése

Kevés szó esik arról a nehézségről, amelyet az a pusztán tény okoz, hogy az urbanizáció, a belső migrációs folyamatok és más gazdasági és modernizációs hatások következtében a fiatal családok fizikai értelemben is távol kerülnek a nagyszülők generációjától. Nincs tehát megbízható és mindig kéznél levő segítségük a gyermekeseknek, így a szülőkre háruló terhek viselése még nehezebbé válik. Ezt a hatást csak fokozták a lakásépítés anomáliái, amelyek végképp lehetetlenné tették a generációs együttélést azok körében is, akik egyébként ettől nem idegenkedtek volna. A generációs ellentétek politikai átszínezése, mesterséges kielevezése pedig a különböző korosztályok elszigetelődését, a kölcsönös segítő kapcsolatok gyengülését eredményezték.

V. A demográfiai katasztrófa elkerülhető

A szakemberek általában egyetértenek abban, hogy a családtámogatási rendszer egyes elemeinek bevezetése önmagában – legalábbis rövid távon – nem jár a születések számának érzékelhető növekedésével. Ez alól egyedül a gyermekgondozási díj lehet a kivétel, amelynek bevezetése, majd újra rendszerbe állítása az első szocialista kormány alatti eltörlése (1995) után, hoz némi statisztikailag is igazolható eredményt. Ez figyel-

¹¹ Pongrácz Tiborné: A családpolitika instabilitása. In: Korfa. 2004. 1–2.

meztethet arra, hogy jól célzott és differenciált támogatási konstrukciókkal igenis lehet befolyásolni a népszaporulat alakulását.

Mindettől függetlenül állítható, hogy erre a folyamatra inkább a negatív intézkedések azonnal érvényesülő kedvezőtlen befolyása a jellemző. Megfigyelhető, hogy például az úgynevezett Bokros-csomaggal az akkori szocialista-szabaddemokrata kormányzat milyen nagy mértékben rontotta – szinte törésszerűen – tovább az összes népesedési mutatót, az abortusz-adatoktól a születések vagy éppenséggel a házasságkötések számáig.

A család- és gyermekbarát közbeszéd gyakorolhatja azonban a legjelentősebb hatást. Ugyanis a családdal, a gyermekekkel kapcsolatos értékek megerősítése szempontjából ennek megkülönböztetett szerepe lehet. A vélemények, beállítódások vonatkozásában a mintakövetés igen magas fokú. A kétkeresős, kétgyermekes családdal kialakulásától – tehát a hatvanas évek elejétől érzékelhető ennek növekvő jelentősége. Így a „gyerek vagy karrier”, „gyerek vagy életminőség-javulás”, „gyerek vagy kényelem”, „sok gyerek, nagy szegénység” stb. típusú üzenetek olyan hamis választás elé kényszerítik a fiatal párokat, amelyek mindenképp rombolják gyermekvállalási hajlandóságukat. Ezt a helyzetet gyengítik tovább az olyan objektívnek mondható, a gyermekvállalás ellen ható tényezők is, mint a jövedelemhiány, a szűkös lakásméret, a bizonytalan támogatási rendszerek, a hosszú távra tervezhető életpálya hiánya stb.

A fentebb bemutatott adatok mégis azt mutatják, hogy *megfelelő feltételek teljesülése esetén legalább még egy gyermek születését vállalná a családok igen tekintélyes része.*

Mit lehet, és mit kellene egyáltalán tenni ahhoz, hogy a kívánt gyermekszám mégis megvalósuljon?

Mindenekelőtt a politikai döntéshozóknak nyíltan színt kell vallaniuk arról, hogy vállalják-e a családdal kapcsolatos politikák rendszerbe foglalását. Magyarán:

- *Elfogadják-e*, hogy a család olyan, az egész nemzet számára megkülönböztetett érték, amelynek védelme a nemzeti közösség egészét képviselő államnak megkülönböztetett feladatot és felhatalmazást jelent – ahogyan azt az Alkotmány is rögzíti?

- *Elfogadják-e*, hogy a népesedési problémák kezelése olyan közfeladat, amelynek tartalma, eszközrendszere és irányultsága nemzeti közmegegyezést igényel?

- *Hajlandók-e* különbséget tenni egy összetett családpolitikai rendszer és a szociálpolitikai szelekcióra szűkített szemléletmód és beavatkozási gyakorlat között?¹²

- *Kijelölik-e* az állami beavatkozás és kompetencia lehetőségeit és határait egy komplex, eredményes családpolitikai rendszer fölállítására és működtetésére érdekében?

- *Képesek-e* a gyermeket és a családot olyan „közjóságnak”, közkinccsnek tekinteni, amelynek felnevelése, illetve védelme csak a differenciált

¹² A közelmúltban közzétett Gyermekszegénység elleni Nemzeti Program ugyanis nem erre utal. (L. Z.)

TANULMÁNYOK

és az univerzális eszközök kiegyensúlyozott és célzott használata mellett, a nemzeti közfelelősség elve alapján valósul meg?

Ha mindezeket a kérdéseket elfogadó módon megválaszolják, akkor főlegessé válik, hogy a különböző megközelítéseket ideológiai töréspontok mellett osszák fel, illetve állítsák szembe. Megvalósulhat viszont a családok támogatását szolgáló rendszerek közmegegyezésen alapuló stabilitása, kiszámíthatósága és eredményessége. Elutasításuk esetén azonban kiéleződnek az egyébiránt teljességgel fölösleges, értelmetlen és meddő viták. Ez esetben számolni lehet a népesedési mutatók további romlásával és a családok állapotának, helyzetének ugyancsak folytatódó gyengülésével.

VI. A családpolitika rendszere

Tételezzük föl, hogy a politika ráébred a helyzet tarthatatlanságára, és hajlandó prioritást adni a népesedési problémák megoldásának a nemzeti konszenzus keretei között.

Ebben az esetben ajánlom megfontolásra az alábbiakat. Előrebocsátom persze, hogy a családokat támogató rendszerek legfontosabb célkitűzésének azt tartom, hogy tegye lehetővé, hogy az emberek szabad, kényszerektől mentes döntéseket hozhassanak családjuk megalapítása és a vállalt gyermekek számának dolgában. Ne kelljen például munkaerő-piaci kényszerek, szolgáltatási, ellátási hiányok, vagy a szegénységtől való félelem, otthonteremtési nehézségek, esetleg munkahelyi hátrányok stb. miatt a család, a gyermekvállalás ellen döntést hozniuk. A személyi, családi intimitás sérülése nélkül érezhessék a közösség támogató figyelmét.

Az állami (kormányzati) segítő beavatkozás lehetséges célkitűzései

- *A gyermek hasznosságának elismerése a gyermekvállalás támogatásán keresztül. (Ebben a felfogásban a gyermek mint „közjószág” jelenik meg.)*
- *A gyermeknevelés költségeinek részleges átvállalása az állam, a társadalom által.*
- *A családok jövedelmi egyenlőtlenségének, szegénységi kockázatának csökkentése.*
- *A családok belső stabilitásának elősegítése.*
- *A népszaporulat befolyásolása.*
- *Egy komplex, stabil, ugyanakkor a változó kihívásokra reagálni képes családpolitikai rendszer kimunkálása és működtetése.*

Mindezen célkitűzések elfogadása feltételezi, hogy a családpolitika átgondolt, összefüggő rendszer, amelyben a célok és feladatok világos megfogalmazása mentén olyan alrendszerek jönnek létre, amelyek funkcionális működése hozhatja meg a kívánatos eredményt. Ez a biztonságos, kiszámítható és hozzáférhető intézményekben és szolgáltatásokban, valamint egy támogató és elfogadó társadalmi környezetben jelölhető meg.

Kísérletet tehetünk egy definitívebb megfogalmazásra is, amennyiben tényleges tartalmat és működőképes eszközöket tudunk hozzárendelni.

A családpolitika a családot a társadalom, a nemzeti közösség alapértékének tekintő olyan közösségi (állami) politika, amely intézmények, szolgáltatások és intézkedések rendszerén keresztül

- elősegíti a családok belső stabilitását, szociális biztonságát,
- védi függetlenségét, autonómiáját,
- növeli társadalmi megbecsülését,
- ösztönzi a gyermekvállalást,
- erősíti a kapcsolatot a munka világával.

A családpolitika eredményességében csak abban az esetben lehet bízni, ha az *stabil, komplex, célzott és rugalmas*.

A *stabilitás* olyan kiszámítható, tartós és értékőrző támogatási és kedvezményrendszer jelent, amelynek fennmaradásában bízni lehet, amelyet nem érintenek kedvezőtlen intézkedések, és amelyek a gyermeknevelés egész időtartama alatt fennállnak.

Komplexitás alatt az értendő, hogy egy olyan összetett családpolitikai rendszert célszerű kialakítani, amelyben a családok életének különböző szakaszaiban, a változó élethelyzetekhez és szükségletekhez igazodó elemek egymást kiegészítve alkotnak védelmi hálót. Így az otthonteremtéstől a pénzügyi támogatásokon át, a gyermekintézményeken keresztül a munkaerő-piaci jelenlét és a családi élet összehangolását segítő lehetőségekig is kiterjed.

Az egyes rendszerelemek kidolgozottságán és funkcionális működésén múlik az eredményesség.

A *célzottság* azt jelenti, hogy a családpolitika szociális, szegénységpolitikai elemei mellett tudomásul kell venni, hogy bizonyos családtámogatási juttatások kifejezetten születést ösztönző célt szolgálnak, és nem elsősorban a szegényekhez jutnak. A demográfusok¹³ számos vizsgálattal és elemzéssel támasztják alá, hogy szükség van differenciált és különböző élethelyzetekre célzott támogatások működtetésére is. Ez semmiképp nem mond ellent a szegénység elleni küzdelemnek, inkább kiegészíti, és erősíti annak hatékonyságát.

A családpolitika *rugalmassága* pedig egyrészt abban rejlik, hogy választani lehet az egyes támogatási konstrukciók igénybevétele között, másrészt abban, hogy egyes elemeit a változó szükségletekhez, körülményekhez és lehetőségekhez lehet igazítani anélkül, hogy a rendszerstabilitás elve megsérülne.

A családpolitika pillérei és funkciói

Európa számos országában, így Magyarországon is több évtizedes érelődés után jöttek létre a ma ismert és használatban lévő támogatási rendszerek. Ezek elveik és használt eszközeik dolgában egyaránt nagy változatosságot mutatnak. Sok figyelemre méltó, ésszerűnek látszó, megfon-

13 Spéder: KSH

tolásra érdemes megoldást találhatunk. Ennek ellenére ezek közös jellemzője, hogy nélkülözik a komplexitásnak azt a szintjét, amelyben az egyes alrendszerek, illetve támogató konstrukciók és szolgáltatások szerves, célirányos rendbe szerveződnének.

Javaslatom ezért olyan családpolitika kimunkálására irányul, amely a fentebb vázolt elvek és célkitűzések érvényre juttatása céljából számba veszi a legfontosabbnak tartható feladatokat, funkciókat és a működőképesség igényével melléjük rendeli a teljesítésre alkalmas – itt pilléreknek nevezett – alrendszereket. Megnyitva ezzel az utat egy olyan, együttműködésre alapozott közösségi tudatosság számára, amelyben a számon kérhető (köz)felelősséget az államnak kell viselnie.

Melyek azok a feladatok és kielégítésre váró szükségletek, amelyekkel összefüggésben társadalmi közreműködéssel, az állam segítségével kell számolnunk? A kérdés megválaszolása óvatosságot igényel, hiszen a beavatkozás óhatatlanul is fölleveníti a hatalom megbízatásának, kompetenciáinak határaitól szóló vitákat. A gazdasági, szociológiai környezet, a család funkcióinak és a családszerkezetnek a változásai azonban eleendő támpontul szolgálnak.

Ma már szinte a teljes családciklus idejére kiterjedő munkaerő-piaci jelenlét vált általánossá a nők körében is. A gyermekek ellátásában így föllépő hiányok a társadalmi szolgáltató-rendszerekre terhelik a feladat egy részét. A szülés, a gyermekágy, a kisgyermekkor időszakát azonban természetes érzelmi és biológiai okok miatt védetté kell tenni a szülők számára. Magyarán: a gyermek és a család érdeke azt kívánja, hogy a gondozó, ellátó funkciók betöltése érdekében – szigorú munkajogi és társadalombiztosítási védelem mellett – működtessünk, tartsunk fenn olyan – részben szolidaritási, részben biztosítási elvű – konstrukciót, amely lehetővé teszi, hogy a munkaerőpiaccal történő szakítás veszélye nélkül legalább az egyik szülő a saját otthonában, saját maga végezhesse az ápoló-gondozó feladatokat. Az otthonmaradással kieső jövedelem részleges visszapótlásának igényét a megélhetési nehézségek és az anyagi függetlenség korlátozottsága támasztja alá.

A gyermeknevelés költségeinek – ugyancsak részleges – átvállalása nemzeti és társadalmi szolidaritás, és persze érdekelttség kérdése. Annak föl- illetve elismerése, hogy a gyermek önmagáért és az egész közösség számára is megkülönböztetett érték. A fölnevelésére irányuló ráfordítás nem csupán a generációk közötti hosszú távú elszámolásban, társadalombiztosítási egyenlegekben kifizetődő. Nem is „csupán” morális kötelezettség. Ugyanis a társadalmi szervezettségnek a nyugati világban tapasztalt szintjén a gazdaság és a piac az emberek döntő többsége számára nem teszi elérhetővé azokat a forrásokat, amelyeket a szocializációs folyamat költségei, „a jövőbe való beruházás” igényelnek.

Ezért van szükség az első pillérré.¹⁴

A családok állapota, a párkapcsolati, életvezetési, szociális és egyéb krízisek állandó és tipikus jelenléte igazolja a második pillérhez kapcsolható szolgáltatások kiépítésének és továbbfejlesztésének szükségességét. Mindenképpen hozzáteendő azonban, hogy a Magyarországon a nyolc-

14 Családtámogató rendszer. (2. táblázat)

vanás évek közepétől kiépített *családsegítés* rendszere (2.) szinte kizárólag a már krízisbe került személyek és családok számára nyújt – meglehetősen egyenetlen színvonalú – segítséget, és nem fordít figyelmet a még ép családok kapcsolaterősítésének prevenciós jellegű igényeire. A ma működő rendszer már megszületése pillanatában korszerűtlen és eredménytelenségre ítélt volt, ugyanis eszköztelenségével, alanyi körének már az induláskor való beszűkítésével esélyt sem adott a problémák újratermelődésének legalább a fékezésére.

A gyermekek, családok védelme a veszélyeztető jelek, tények és folyamatok korai felismerését igényli. A segítő beavatkozás viszont csak multiprofessionális, többszereplős, együttműködésre építő lehet. Erre, ennek e munkának az elvégzésére és szervezésére hivatottak a *gyermekjóléti szolgáltatások*, (3.) amelyek gyors kiépülésük ellenére számos problémával küzdenek. Kompetencia zavarait legfőképp az magyarázza, hogy a családsegítéstől formálisan elkülönült rendszerként állt fel. Az élet azonban számos településen már megoldotta ezt a problémát, mert egyre több helyen a családsegítővel integrált szervezetben működtetik. A funkció, amelynek betöltésére létrejött, így hatékonyabban látható el.

Az ember életében fontos, hogy érezze, maga is képes arra, hogy problémái egy részével megbirkózzon. Talán még ennél is fontosabb, hogy társakra leljen. Segítő, együttgondolkodó és összekapaszkodásra vágyó, önmagukért tenni, dolgozni kész emberek szolidáris közösséggé képesek formálódni. Az így megerősödött családközösségek alkalmasak a családok belső kapcsolataira is jótékonyan hatni, sőt, a generációs szolidaritás és visszakapcsolás számára is keretet biztosítani. Az egyre individuálisabbá váló környezetben a társadalmi tőkeképződés nemcsak szabadságot és formális lehetőséget, hanem támogatást is igényel. A civil, önmaga képességeiben is bízó ember a *közösségi védelmet* (4.) az önszerveződésben találhatja meg, ezzel is tehermentesítve a minduntalan paternalizmusra hajlamos államot.

2000 és 2002 között csaknem kétezer (!), a tevékenységét az együttműködő családokra irányító civil szerveződés jött létre. Kár, hogy azóta a szociális és családügyi tárca – még mielőtt megerősödhetek volna – teljesen magukra hagyta őket.

A *gyermekek napközbeni ellátásának* szükségességét a *családi és a munkahelyi szerepek* (5.) összehangolhatóságának követelménye igazolja. Egy változatos és rugalmas szolgáltató rendszer kialakítása és fönntartása kínálhatja a családok számára a szabad döntések lehetőségét. Azt, hogy ne „a gyermek vagy munka” alternatívája kényszerítsen – esetleges rossz, nehezen vállalható – lépésekre, hanem „a gyermek és a munka” egyszerre képezhesse a családtervek megvalósításának és a munkahelyen való helytállásnak is az alapját. Kézenfekvőnek tűnik a jelenleg Európa-szerte általános kétkeresős családmoddeltől a „másfél” keresős felé való elmozdulás. A legtöbb segítséget a rugalmas- és a részmunkaidős, illetve a távfoglalkoztatás lehetőségének elterjesztése jelentené. Kedvező európai példák ellenére ennek a feltételei jelenleg Magyarországon még nem láthatóak.

Azok a szülők, akik gyermekeiket nevelve több évet töltöttek saját otthonukban, távol a korábbi munkahelytől, sokszor igen nehéz helyzet-

TANULMÁNYOK

be kerülnek. A gyorsan változó technológiák, szervezeti és személyi átalakulások és egyéb tényezők az inkompetencia és az önbizalom elvesztésének érzését kelthetik föl a munkaerőpiacra visszatérni szándékozókban. Ezért érdemes lenne egy olyan, országosan elérhető szolgáltatást fenntartani, amelynek célja a *munkaerő-piaci visszailleszkedés* elősegítése.

Kevés szó esik azokról az egyébként egyre nyilvánvalóbb törvénytelenségekről, amelyeket egyes munkaadók nagy gyakorisággal és rendszerességgel követnek el a szülés előtt álló nők, valamint a kisgyermekes szülők ellen azzal, hogy valósággal diszkriminálják őket, várható vagy meglévő gyermekeik miatt. A hátrányos megkülönböztetés különösen a munkafelvételnél, illetve a gyermekek betegsége esetén járó, fizetett szabadság igénybevételének lehetetlenné tételével valósul meg. A módszerek a lélektani nyomás alkalmazásától az úgynevezett mozgóbér-tételekkel való manipulációig stb. tartanak. A szinte mindenki által ismert jelenségre a munkaügyi felügyelet hosszú évek óta nem képes hatékonyan reagálni. Ehelyett lábhoz tett fegyverrel, tehetetlenül tűri ezt a helyzetet. Mindenképpen szükségesnek mutatkozik a *munkajogi védelem* tényleges megerősítése.

2. táblázat A családpolitika pillérei és funkciói

1. Családtámogató rendszerek	<ul style="list-style-type: none">• <i>gondozó, ellátó funkciók</i>• részleges anyagi tehermentesítés
2. Családsegítő és mentális szolgáltatások	<ul style="list-style-type: none">• krízisintervenció és <i>tanácsadás</i>• mediáció
3. Gyermejköltségi szolgáltatások	<ul style="list-style-type: none">• <i>jelző funkciók</i>• családgondozás
4. Családok önszervező és közösségi szerveződései	<ul style="list-style-type: none">• <i>közösségi védelem</i>• mentális prevenció
5. A családi élet és a munkaerő-piaci jelenlét összehangolását segítő programok	<ul style="list-style-type: none">• <i>gyermekek napközbeni ellátása</i>• munkajogi és munkahelyi védelem• munkahelyi, munkaerő-piaci vissza-illeszkedés elősegítése• családbarát munkahely, cs.barát település• rugalmas, ill. részmunkaidős foglalkoztatás
6. Szocio-medikális rendszerek	<ul style="list-style-type: none">• <i>egészség- és mentális védelem, tanácsadás, magzat- és csecsemővédelem</i>• családvédelmi szolgálat• védőnői szolgálat• család- és gyermekorvosi hálózat
7. Otthonteremtő programok, a lakáshoz jutást és lakásban maradáshoz, valamint az önálló élethez fenntartását, intimitásának megőrzését segítő programok	<ul style="list-style-type: none">• <i>a családi otthon biztonsága, a háztartás infrastruktúrájának biztosítása</i>• építési, lakásvásárlási és felújítási támogatások (hitelek, „szocpol” és egyéb vissza nem térítendő támogatások)• szociális lakásállomány• „helyi támogatás”• lakásfenntartási támogatás• adósságkezelési szolgáltatás
8. Családbarát környezet, elfogadó, támogató és összetartó társadalom	<ul style="list-style-type: none">• <i>segítő, elfogadó attitűdök</i>• fizikai és szellemi akadálymentesítés• pozitív közbeszéd

Az Európa számos országában és az USA több tagállamában is sikeresen alkalmazzák a munkahelyi *audit* rendszereket, amelyek mintegy akkreditációs szűrőt és tanácsadói tevékenységet alkalmazva segítik a cégeket ahhoz, hogy családbaráttá váljanak.

Sajátos hungarikumnak volt sokáig tekinthető a hazai védőnői hálózat, amely mintaadó módon segítette és segíti a várandós és kisgyermekes szülőket a szülés körüli teendők és magatartásmódok elsajátításában. A védőnő munkája azután az iskoláskor végéig elkíséri a gyerekeket. A *szociális és az egészségügyi ágazat határterületén* (6.) működő szolgálat ma is igazán korszerűnek és pótolhatatlannak látszik. Tevékenységüket több szakmai muníció és hivatástudat mellett az országos Családvédelmi Szolgálat a jelenleginél hatékonyabban tudná kiegészíteni. A művi vetélésekkel, pontosabban a magzatvédelemmel kapcsolatos személyi döntések ésszerűbb és humánusabb kezelését a szakszerű és etikailag kifogástalan felvilágosító munka erejére építve lehetne a szolgálat munkatársai segítségével elősegíteni.

A család- és gyermek, illetve iskolaorvosi hálózat kiépítése Magyarországon megfelelő színvonalú, sőt mintául szolgálhat számos európai ország számára is. Működési biztonsága, elérhetősége és további korszerűsítése nélkülözhetetlen egy összetett családpolitikai rendszer számára.

A 7. pillérben megjelölt *otthonteremtési programok* szerepe és fontossága a családok és a családpolitika szempontjából, azt hiszem, különösebb indoklást nem igényel. A családi közösség életének biztonságot, intimitását védő teret, önállóságot és szabadságot adó otthont, a háztartás közvetlen infrastruktúráját jelentő lakást tekinthetjük a családalapítás alapfeltételének. A szociológia a fogyasztói státus középpontjában látja a lakást, amely döntően befolyásolja a családok jövedelmi (bevételi, kiadási és tartalékolási) stratégiáit. Az életminőség, az életésélyek és a lehetséges családnagyság szempontjából is megkülönböztetett figyelmet érdemel. A lakás és otthonteremtés politikáját és eszközrendszerét ezért szorosan és összehangoltan célszerű a családpolitika rendszeréhez illeszteni.

Az utolsót¹⁵, a *családbarát környezet* (8.) pillérét akár az első helyen is említhetnénk. Ugyanis a családot, a gyermeket elfogadó és támogató környezet szellemében, szokásaiban, gesztusaiban és közösségi instrumentumaiban fedezhető fel egy társadalom összetartó jellege. A családbarát környezet teremtheti meg azt az „ösbizalmat”, amelyben az egyes személyi szociális kapcsolatai kiteljesedhetnek, és azt a bizonyosságot, hogy a család soha nem marad magára, és nem marad elismerés nélkül.

A családpolitika tudatos rendszerré formálásán, komplexitásán, összhangján múlhat az eredményesség. Ez pedig a családok általános állapot jellemzőinek javulásában, a párkapcsolatok, családközösségek stabilitásában és a népesedési mutatók javulásában jelölhető meg. Az első eredményt magának a családpolitikának a megszületése és társadalmi elfogadottsága mutatná.

15 A táblázatban vázolt pillérek természetesen még kiegészíthetők. (Kidolgozásra vár még például az ún. preventív családpolitikai pillér tartalma, funkciója és eszközrendszere.)

VII. Egy ki nem beszélt vita margójára

A rengeteg sikertelenség, a romló adatok ellenére is állítható, hogy a magyar családtámogató rendszer logikus felépítésének, sokszínűségének és a társadalombiztosítási rendszerekkel történt összekapcsolódásának köszönhetően az egyik legjobbnak, legkimunkáltabbnak tekinthető Európában. A legtöbb védelmet épp azokban az években nyújtotta, amikor a rendszerváltozást kísérő gazdasági visszaesés idején (tehát a kilencvenes évek első felében) igen súlyos demográfiai veszteségekkel kellett volna szembenéznünk. Ezek látványos elmaradása a családtámogatások megerősítésének és kiterjesztésének köszönhető. Később, a Bokros-csomag családdellenes intézkedései annak ellenére, hogy rengeteget ártottak, nem tudták tartósan kifejtteni negatív hatásukat.

A közvetlen családtámogatások (az 1. pillér) körül kialakult viták miatt azonban érdemes a 2006-tól újra módosult rendszert áttekintnünk.

3. táblázat Közvetlen családtámogatások

Szülőknek címzett támogatások	Gyermekeknek címzett támogatások
<ul style="list-style-type: none"> • Terhességi gyermekágyi segély, tes • Gyermekgondozási segély, gyed • Gyermekgondozási díj, gyed • Gyermeknevelési támogatás, gyet 	<ul style="list-style-type: none"> • Családi pótlék • Kiegészítő családi pótlék (rendszeres gyermekvédelmi támogatás) • Gyermekek utáni adókedvezmény

A szülőknek címzett ellátások célja, funkciója az, hogy lehetővé tegye a szülők számára a gyerekek otthoni nevelését, és hogy az emiatt kieső munkajövedelmeket legalább részlegesen pótolja.

A gyermeknek címzett ellátások feladata az, hogy enyhítse a család számára a gyermekneveléssel kapcsolatos kiadások terheit. Vannak azonban ez utóbbi ellátásokkal kapcsolatban további elvi tudnivalók is. A rendszer logikájának megértése érdekében célszerű rögzíteni, hogy az ún. gyerekpénzek alapösszegének is tekinthető *családi pótlék* folyósításában fejeződik ki az a közös érdek, amely minden egyes gyermeket a nemzeti közösség számára is fontos személynek, tehát „közjóságnak”, közkincsnek is tekint. Az ellátást minden gyermek után alanyi, *állampolgári jogon* folyósítják. Ezen összegben felül kapják (pontosabban kapták egészen mostanáig) a szegénynek minősülők a *kiegészítő családi pótléket* vagy más néven a *rendszeres gyermekvédelmi támogatást*. Ezen ellátásban a *rászorultság elve*, a társadalmi szolidaritás fejeződik ki. A szélső liberális oldalról folyton vitatott *gyermekek utáni adókedvezmény* logikája pedig a következő: Mindazok, akiknek lehetőségük jut arra, hogy saját erőfeszítésük és iparkodásuk, tehát munkavállalásuk mellett vállalják a gyermekek fölnevelését, és adófizetőként hozzájárulnak a közterhekhez – így például a többiek családi pótlékának kifizetéséhez is –, a gyermekeik száma szerint növekvő mértékű adókedvezményben részesülnek. Ez valójában nem pénzátadás, nem is adomány, nem társadalmi, szociális jövedelem, hanem a saját maguk által megszerzett forrás, amelynek megtartásában a *családi teljesítmény elve* és *joga* fejeződik ki.

A 2006-ban megvalósított átalakítás során összevonták a családi pót-

lékot, a rendszeres gyermekvédelmi támogatást és az adókedvezmény számított forrásait, és új, egységes, megemelt összegű családi pótlékot vezettek be. Az egyidejűleg megszüntetett vagy teljességgel legyengített rendszeres elemek miatt a családtámogatások hatékonyságának további romlása várható.

VIII. ...és mi marad nekünk?

Magyarország minden értékromlás és modernizációs veszteség ellenére még mindig család- és gyermekbarát társadalmat tudhat magáénak. A családdal, a családi szerepekkel és a gyermekvállalással kapcsolatos értékeállítások ugyanis Magyarországon még mindig sokkal pozitívabbak, mint Európa legtöbb országában. Még akkor is, ha az eróziós hatások aktív megjelenése vitathatatlan. Kutatói álláspontok szerint most tartunk egy olyan állapotnál, amelyben még egy család- és gyermekbarát légkör megerősítésével megállíthatók és talán meg is fordíthatók a kialakult kedvezőtlen tendenciák. A magyar fiatalok értékmezője még ugyancsak gyermekbarát, és a stabil párkapcsolatokra építő gondolkodásmódra utal. Azonban az alapok már valóban meginogtak, így néhány ballépés is elegendő lehet a mára kialakult helyzet további jelentős romlásához.

Ezért is óriási a döntéshozók felelőssége, és azoké, akik véleményformáló eséllyel szólalnak meg az ország előtt.

Az állam feladata, hogy segítse a családokat a családtervek megvalósításában. A családpolitikát ugyanakkor semmiképp se redukálja szociál- és szegénységpolitikára. Adjon elsőbbséget egy olyan termékenységösztönző népesedéspolitikának, amely a nemzeti közösség egészének érdekeire tekintettel támaszkodik a családpolitika eszköztárára. Kompetenciájának határai között maradva, de lehetőségeit teljes körűen kihasználva mozgósítsa a szellemi és anyagi erőforrásokat a családok megerősítése, társadalmi és munkaerő-piaci kapcsolatainak előmozdítása és mindenekelőtt közmegebecsülésének növelése érdekében.

Nekünk és a családoknak annyi feladat maradt, hogy fejlesszük ki és erősítsük meg azokat a tudásokat és képességeket, amelyek ellenállóbbá tehetik a mai és a soron következő generációkat az értékromboló hatásokkal szemben. Kérdés, hogy képesek vagyunk-e erre. Kapunk-e egyáltalán esélyt, és lesz-e elegendő erő egy összetartó, felelősségére ébredő közösség meg- illetve újjászületésének?

Függelék

Budapesti Nyilatkozat

Mi, a „Családok Európája; aktív családpolitika és/vagy nyitott kapuk Európája” című Budapesti konferencia résztvevői, felismerve Európa válságos demográfiai helyzetét, ennek súlyos társadalmi, kulturális és a jóléti rendszerek fenntarthatóságát kockáztató következményeit, az európai nemzetek jövőjéért felelősséget viselő polgárként határozott és azonnali cselekvést tartunk szükségesnek. Ehhez kérjük az európai nemzetek vezetőinek és a civil társadalom képviselőinek támogatását.

I.

A halálozások száma Európa egyre több országában meghaladja a születések számát

A jelenlegi demográfiai folyamatok a népesség további csökkenését és fokozódó öregedését vetítik előre

A népesség létszámát Európa legtöbb országában már csak növekvő mértékű bevándorlással lehet fenntartani

Az európai gazdaság fejlődéséhez szükséges többlet-munkaerőt is többnyire az Európa perifériáiról és a kontinensen kívüli országokból bevándorló népesség biztosítja

Az aktív korú népesség csökkenése és öregedése, valamint az idősek létszámának és arányának gyors növekedése súlyos válságba sodorja a társadalombiztosítási és szociális rendszereket és túlzott, esetenként elviselhetetlenné váló mértékű hátrányokat okoz mind az aktív, mind az inaktív korosztályoknak

II.

Van kiút: még egy gyermeket minden európai családba!

A család a társadalom természetes és alapvető alkotó eleme és joga van a társadalom, valamint az állam védelmére. Az anyaság és a gyermekkor különleges segítséget és támogatást érdemel, összhangban az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával.

Az európai történelmi és kulturális hagyományok, a morális értékek fokozott védelme érdekében szükségesnek tartjuk a szociális kohézió mellett az európai nemzetek és családok kohéziójának erősítését.

A család mint egy férfi és egy nő kapcsolatára épülő életközösség, az Európában kialakult viszonyok között védelemre szorul.

Nem halogatható tovább átfogó, a házasság intézményének védelmét is magában foglaló családpolitikai rendszerek kidolgozása az Európai Unió országaiban a közös európai értékek és célok mentén.

A gyermekeket nevelő családok biztonsága, mentális és fizikai egészsége, a generációk közötti kapcsolatok és együttműködés erősítése teremtheti újjá a sokszínűségében is egységes európai szellemet, védheti meg távlatosan is a már megszületett és a jövőbeni generációk érdekeit

Az európai nemzetek családjai a kutatások szerint általában a jelenleginél több gyermeket szeretnének, azonban számos társadalmi, gazdasági, munkaerő-piaci akadály gátolja családterveik megvalósítását. Ezen akadályok megszüntetése segítené a kívánt családnagyság elérését.

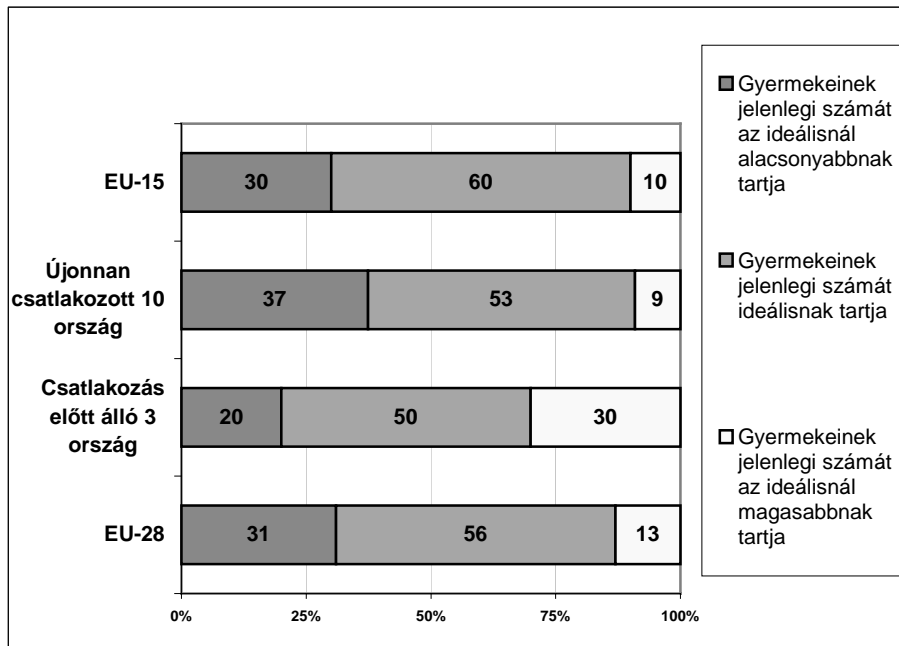
A célzott és aktív családpolitika megerősítése, hatékonyságának növelése és a családbarát és gyermekközpontú társadalom erősítése vezethet az európai népesedési problémák megoldásához, a felnövekvő generációk, a családok, a gyermekek és az idős emberek reményeinek megvalósulásához, a közösségek biztonságához.

Felkérjük az európai nemzetek vezetőit, hogy felelősségteljes döntéseket hozzanak ezen célok megvalósítása érdekében.

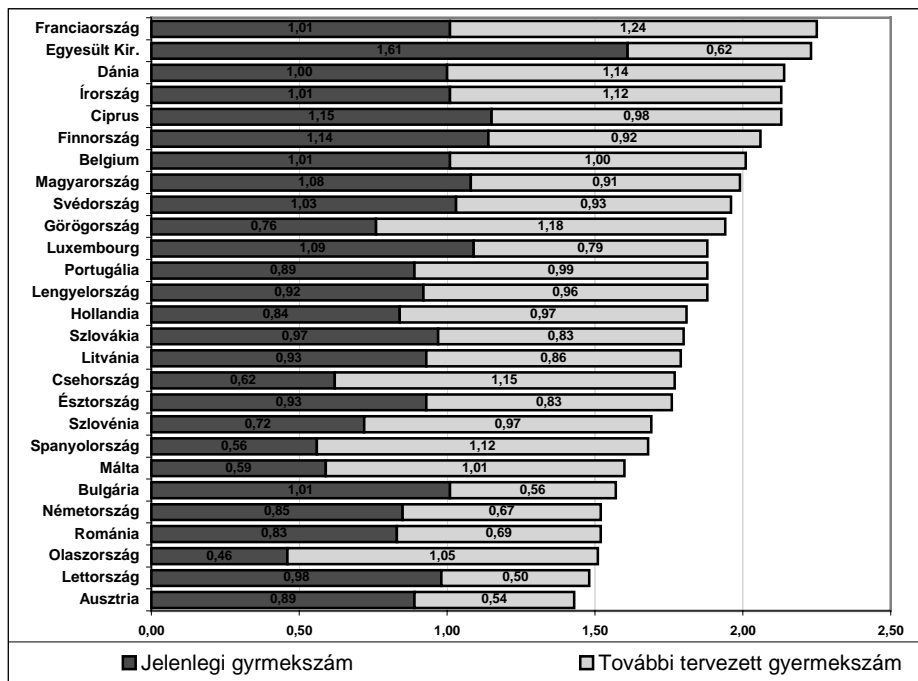
Felhívással fordulunk Európa civil társadalmához, hogy csatlakozzanak a Nyilatkozatban foglaltakhoz

Kelt Budapesten, 2005. április 18-án

1. ábra



2. ábra



SZIKRA DOROTTYA

Új ablak a magyar szociális ellátások történetére: Fajüldözés és szociálpolitika a legújabb kutatások alapján

Kádár Gábor – Vági Zoltán: Hullarablás. *A magyar zsidók gazdasági megsemmisítése*. Jaffa Kiadó, Budapest, 2005;
Christian Gerlach – Götz Aly: *Az utolsó fejezet. Réálpolitika, ideológia és a magyar zsidók legyilkolása*. Noran, Budapest, 2005.

Úgy tűnik, elérkezett az ideje, hogy a harmincas, negyvenes évek faji elméleten alapuló politikáját és annak tragikus kicsúcsosodását, a holokausztot a kül- és belpolitikai, társadalmi (szociológiai) és gazdaságpolitikai tényezők részletes megismerésén keresztül kutassák és értelmezzék újra a történészek. Az ilyen elemzések, melyek közül kettő is napvilágot látott az elmúlt év folyamán, hozzájárulnak ahhoz, hogy jobban megértsük a történeteket és újraértelmezzük a szociális munka és a szociálpolitika történetét is. (A korábbi munkák közül a legátfogóbb: Gyurgyák János: *A zsidókérdés Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2001.) A két legújabb munka e tárgyban Kádár Gábor és Vági Zoltán magyar, valamint Götz Aly és Christian Gerlach német történészek részletes monográfiája.

A szociálpolitika-történet írásnak is új korszaka kezdődik ezzel. Az eddigi egyoldalú szemlélet, miszerint az 1930-as évek végének szociális törvénykezése a második világháború előtti szociálpolitika (sőt, egyesek szerint a rendszerváltás előtti szociálpolitika) csúcsa volt, felválthatja egy ennél jóval árnyaltabb, a történetek sötét oldalát is bemutató elemzés.

A korábbi szemlélet, amely alapján az 1930-as évek végének szociálpolitikája „sikertörténet”, a következő forrásokból táplálkozott:

1. Mint azt Tomka Béla a magyarországi szociálpolitika történetével foglalkozó monográfiájában bemutatta, az 1930-as évek végén a nemzeti össztermékhez viszonyított szociális kiadások összege nem csupán a korábbi évekhez, évtizedekhez képest volt jóval magasabb, de nemzetközi összehasonlításban is „közelebb hozta” Magyarországot Európához, illetve annak nyugati feléhez (Tomka Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Századvég Kiadó, Budapest, 2003.). Ráadásul ez nem csupán a kiadások volumenére, de a jogok kiterjesztésére, valamint a társadalombiztosítás által lefedett kockázatok számát tekintve is igaz volt.

Tomka számításainak ellentmondanak más kutatók véleményei. Susan Zimmermann a századforduló körüli társadalombiztosítás adatait vizsgálva jóval alacsonyabb lefedettséget talált. Ennek oka főként abban

keresendő, hogy más statisztikai forrásokat használt, mint Tomka (Susan Zimmermann: 'Geschützte und ungeschützte Arbeitsverhältnisse von der Hochindustrialisierung bis zur Weltwirtschaftskrise. Österreich und Ungarn um Vergleich', in Komosy–Parnreiter–Stacher–Zimmermann (eds.), *Ungeregelt und unterbezahlt. Historische Sozialkunde* 11. Frankfurt am Main/Wien.).

Saját kutatásaimban a biztosítás által lefedett lakosság nagyságára vonatkozóan magam is éppen hogy a Nyugattól való folyamatos távolodást állapítottam meg a második világháború előtt. (Szikra Dorottya: *Társadalombiztosítás és modernizáció*. In *Körkép reform után*, szerk. Augusztinovics Mária, *Közgazdasági Szemle Alapítvány*, Budapest, 2000.) Tehát a társadalombiztosítás által lefedett lakosság arányát illetően kérdéses, hogy valóban a nyugat-európai jóléti rendszerekhez közeledtünk-e.

2. A szociálpolitika, sőt, a szociális munka „kiteljesedését” látta korábban az erről írók és ezt tanítók döntő többsége, már csak azért is, mert az 1930-as években valóban új irányt vett a szociális gondoskodás hazai története, és ez több szempontból progresszív irány volt. A „produktív szociálpolitika” megjelenése, amely valójában egy új szociális munka módszer volt (egy olyan korszakban, ahol a mainál sokkal kevésbé vált még el egymástól a szociális munka és a szociálpolitika), elsőként alkalmazta a „halat helyett hálót” elvet a hazai gyakorlatban. Azaz, hogy segély helyett lehetőséget (házat, disznót, földet, magot, vetőburgonyát stb.) adott a rászoruló sokgyermekeseknek, egy olyan irányt nyitott meg, amely a rendszerváltás utáni szociális szcénában legelőször az Autonómia Alapítvány támogatási programjaiban köszönt ismét vissza.

A szociális törvényhozás és a kiadások nagysága fellendülésének valamint a produktív szociálpolitikának azonban van egy olyan aspektusa, amit eddig többnyire nem hangsúlyoztak a szociális munka és szociálpolitika történetével foglalkozó tanulmányok. Ez pedig annak „faji”-etnikai vonatkozása. Tomka Béla fent említett történeti munkája nem foglalkozik az ideológiai dimenzióval, és az ún. fajvédelem előretörésével sem, amivel a munka nézetem szerint éppen történetiségét, kontextusát veszíti el.

Egy korábbi, 1994-es munka, Gyáni Gábor szociálpolitika-történeti „kiskönyve” szintén teljesen figyelmen kívül hagyja az ideológia és a szociális törvényhozás összefüggéseit az 1930-as, 1940-es években, miközben a liberalizmus és a szociális gondolat konfliktusát beemeli gondolatrendszerébe. (Gyáni Gábor: *A szociálpolitika múltja Magyarországon*. MTA Történettudományi Intézet, Budapest, 1994.) Ugyanezt a gondolkodásmódot folytatja a szintén elsőrangú történésszel, Kövér Györggyel közösen írt társadalomtörténeti könyv jóléti politikákat tárgyaló fejezeteiben. (Gyáni Gábor – Kövér György: *Magyarország társadalomtörténete*. Osiris, Budapest, 1998.)

A szociálpolitika-történetet a fajvédelem történetével összekapcsoló, egyetlen korábbi munka Ferge Zsuzsáé, akinek „bakancsos könyvét” éppen a fenti szerzők részéről érte éles kritika. (Ferge Zsuzsa: *Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből*. Magvető, Budapest, 1986.) Ha

azonban újraolvassuk, láthatjuk, hogy Ferge nagyon alaposan feldolgozta a '20-as évektől kezdődően a fajelmélethez egyre közelebb kerülő korabeli szociálpolitikusok munkáit, és észrevette az ártatlan „családvédelem” mögött a „fajvédelem” korántsem ártatlan ideológiáját, több szociálpolitikai és családvédelmi intézkedésben. Ahol ez az összefüggés teljesen nyílttá válik, az az Országos Nemzet- és Családvédelmi Alap 1940-es létrehozása, amit ma is a produktív szociálpolitika háború előtti kiteljesedéseként tartanak számon. (A fajvédelem ideológiája és gyakorlati megvalósulása a produktív szociálpolitikában nyilvánvalóan lehetetlenné teszi, hogy például az Autonómia Alapítvány a produktív szociálpolitikára, mint saját történeti előzményére tekinthessen.)

A szociálpolitika logikája alapján két alapvető kérdésre kell választ találni. Egyrészt: honnan szereztek a vizsgált korszakban forrásokat a szociális problémák megoldásához; másrészt: milyen elvek alapján osztották el a rendelkezésre álló forrásokat. A redisztribúció két oldalának vizsgálata a „faji” különbségtétel szempontjából olyan új irány, amely nem bevett a szociálpolitika történetének vizsgálatában.

1. A források

A redisztribúció „bemeneti oldala”, azaz a források megszerzése az, ami a „zsidókérdéssel” legszorosabban összefügg az újabb kutatások alapján. Ungváry Krisztián tollából olvashattunk a közelmúltban arról az 1920-as évek végétől egyre erőteljesebben jelen lévő társadalmpolitikai irányzatról, amely a magyar társadalom vagyonos rétegei között társadalmon belüli számarányánál jóval magasabb arányban jelen lévő zsidóság vagyonát fel kívánta használni a trianoni Magyarország égető szociális problémáinak megoldására (Ungváry Krisztián: Árjásítás és „modernizáció”. Adalékok Imrédy Béla miniszterelnöki működéséhez és a zsidótörvények geneziséhez. In Századvég, 2002/4., 3–37. o.) Az úgynevezett „örségváltás” ideológiája nem csupán az első és a második zsidótörvényben (1938. XV. tc., 1939. XIV. tc.), de a kibontakozó új szociálpolitikában és egészségpolitikában is megjelent. Pontosabban: a kettő egymástól elválaszthatatlanul alkotott egységes társadalmpolitikát. Ami a szociálpolitika, illetve szociális munka-történet szempontjából kikerülhetetlen konkrét példa, az elsősorban az a tény, hogy a Zöldkeresztes tej- és cukorakciókat a jórészt zsidók által fenntartott élelmiszeripar „megsarcolásából” finanszírozták. A technikák az államosítástól (amely minimális kártérítés melletti kisajátítást jelentett) a kötelező beszolgáltatáson keresztül az új luxus-adók kivetéséig terjedtek.

Az elmúlt évben két történeti munka is hozzájárult ahhoz, hogy jobban megértsük az 1930-as évek szociális „boom”-jának hátterét, a szociális kiadások növekedését és a törvényhozás fellendülését. Kádár és Vági, valamint Gelrach és Aly könyvei meggyőzik a magyar szociális munka és szociálpolitika történetének kutatóját arról, hogy a zsidó származású magyar állampolgárok vagyonának elrablása elválaszthatatlan része volt az 1930-as évek végének szociális feszültségeket enyhíteni óhajtó társa-

dalompolitikájának.¹ Míg Gerlach és Aly elsősorban az állami elvonások rendszerére, valamint a külföldi (elsősorban német és olasz) befolyásra, a külpolitikai összefüggésekre koncentrálnak, addig Kádár és Vági a kisvárosokban és falvakban az 1920-as évektől egyre gyakrabban végrehajtott fosztogatásokra és erőszakos cselekedetekre is kiterjesztik figyelmüket, amelyek mindenütt a helyi (kar)hatalom elnéző tekintete előtt, illetve annak hathatós segítségével zajlottak le. A szerzők szerint ezek a helyi akciók hasonló módon járultak hozzá a szociális feszültségek oldásához, mint ahogyan a zsidók birtokában lévő földek törvényes elvétele a földínség valamelyes enyhítéséhez és a szövetkezeti mozgalom erősödéséhez, valamint az ONCSA elképzeléseinek végrehajtásához.

A fenti szerzők kutatásaiból egyértelműen kiderül, hogy az 1930-as évek közepétől egymást követő kormányok, valamint a képviselőház tagjai – csakúgy, mint a helyi politikai „elit” döntő többsége – egyetértett azzal az elgondolással, hogy a „zsidókérdés megoldása” jelenti majd a „szociális kérdés megoldását” is. Erre jó példa az a memorandum, amit Imrédy még miniszterelnöksége előtt, közgazdászként vázolt Darányi miniszterelnöknek, 1937-ben: *„Imrédy – aki (ekkor még) nem volt fanatikus antiszemita – közgazdászként úgy vélte, hogy a költségvetés forráshiánya miatt a zsidókérdés kezelése nélkül lehetetlen modern szociálpolitikát folytatni... és kijelentette, hogy amennyiben »nem akarunk belecsúszni egy államszocializmusba, vagy más kollektivistá rendszerbe«, a zsidókérdés rendezését nem lehet tovább halogatni.”* (Kádár – Vági: id. mű, 83. o.)

Az eddig rendelkezésre álló forrásokból úgy tűnik, hogy nem csupán az ideológia szintjént fonódott össze a modern szociálpolitika valamint a fajvédelem és fajüldözés kérdése, de a konkrét megvalósításban is, amennyiben a zsidó vagy „újraelosztása” a legváltozatosabb módokon valósult meg a zsidók által bérelt földek szerződéseinek központilag előírt felmondásától (mely földeket aztán közjóléti szövetkezetek vásárolhattak meg igen alacsony áron) a vidéki deportáltak lakásainak módszeres kifosztásáig.

2. Az elosztás

Nem csupán a források megszerzése, de a redisztribúció „kimeneti” oldala, az elosztás rendszere is jócskán tartalmazott fajvédelmi elemeket. Mint Ferge Csizmadia korábbi munkája alapján rámutat, a szegénypolitika klasszikus tagolása „érdemes” és „érdemtelen” szegényekre azt is magában foglalta, hogy cigány személyek nem részesülhettek az állami szegénypolitika jótéteményeiből. „Definíció szerint érdemtelenek, tehát a közsegélyre jogosultak jegyzékébe fel sem vehetőek voltak a cigányok. Az érdemtelenek családtagjai sem kerülhettek a segélyezetttek közé, így

¹ Kádár és Vági, és az általuk idézett kutatók hosszasan bemutatják a korabeli zsidóság vagyoni helyzetét és társadalmi státusát. Ebből kiderül, hogy az izraelita népesség *átlagosan* valóban vagyonosabb és tanultabb volt a többségnél. Természetesen ettől még a „gazdag zsidó” – „szegény keresztény” párosítás a legkevésbé sem állja meg a helyét. Ennek az ellentéppárnak a megkonstruálásával, az ezzel kapcsolatos diskurzusokkal külön is érdemes volna foglalkozni.

a gyermekek esetében az egyetlen segítségi lehetőség az elhagyottá nyilvánítás és menhelybe utalás volt.” (Csizmadia Andor: A szociális gondoskodás változásai Magyarországon. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1977. 176.o., 141.o., idézi Ferge, i. m. 121. o.)

A numerus clausushoz és a későbbi zsidótörvényekhez, valamint további, a zsidóság gazdasági részvételét gátló rendeletekhez hasonlóan 1931-ben a kereskedelmi miniszter a vándoripari engedélyek kiadását megnehezítette, majd a 66.045/1938-as BM rendelet kimondta, hogy minden cigányt gyanús egyénnek kell tekinteni (Szita Szabolcs (szerk.): Tények, adatok a cigányok háborús üldöztetésének (1939–1945) tanintézeti feldolgozásához. Magyar Auschwitz Alapítvány – Holocaust Dokumentációs Központ, Budapest, 2000.).

A zsidók és a cigányok üldöztetésének történetéből kirajzolódik, hogy a társadalom két ellentétes pólusán elhelyezkedő csoportok ellehetetlenítéséről van szó, akikkel kapcsolatban a kirekesztés, üldözés, végül a megsemmisítésre való törekvés motívumai csak részben azonosak: a részletek megismerése különböző, bár egyaránt iszonyatos történetet tár elénk. Míg a zsidók – a róluk alkotott, homogenizáló kép szerint – átlagon felüli vagyonosságukkal és műveltségükkel, polgárosodásukkal, és az ezzel járó pozíciókkal vívták ki a többség ellenszenvét, és váltak az üldözés tárgyaivá, addig a cigányok éppen a polgári élet legfontosabb értékeitől való eltérésük okán. Mint Gyáni – nem pont a cigányságról, hanem általában az érdemtelennek tekintett rétegekről – írja Robert Castel könyvének bevezetőjében: a koldusok, csavargók és a prostituáltak azért váltak a „regulázó gondoskodás” tárgyaivá, mert az éppen kialakuló polgári társadalom alapvető normáival, és az ezeket a normákat megtestesítő intézményekkel szegültek szembe (Gyáni Gábor: A regulázó gondoskodás. In: Léderer – Tenczer – Ulicska (szerk.): „A tettetésnek minden mesterségiben jártasok...” Koldusok, csavargók, veszélyeztetett gyerekek a modernkori Magyarországon. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 1998.), Ezen polgári értékek két legfontosabbika a nukleáris család és a rendszeres munkavégzés (illetve inkább munkába járás), és harmadikként az ezekhez szükséges lokalitás, egyhelyben-élés. Mindezek antitézisét személyesítették meg a romák, akikkel kapcsolatban a fajidegenség gondolata könnyen megfogalmazódhatott az 1930-as években.

A romák mint a „nemzettől idegen faj” szociális és egészségügyi problémáira a megoldást nem a munkalehetőség biztosításában, a szociális gondozásban (ld. egri norma és produktív szociálpolitika), „hanem – mint 1934-ben Endre László, a gödöllői járás főszolgabírája – a társadalomtól való elkülönítésben, munkatáborban, koncentrációs táborban látta”. (Szita Szabolcs (szerk.): Tények, adatok a cigányok háborús üldöztetésének (1939–1945) tanintézeti feldolgozásához. Magyar Auschwitz Alapítvány – Holocaust Dokumentációs Központ, Budapest, 2000, 37. o.) Endre László szerepét Vági és Kádár külön is tárgyalják. Az ő személye jól illusztrálja a modern szociálpolitika és a fajelmélet összefonódását, hiszen Endre László volt az, aki a Zöldkeresztes Mozgalom keretében, részben amerikai segítséggel (Rockefeller Alapítvány) létrehozta az ún. „gödöllői mintajárást”, ahol az egészségházak, anya-, csecsemő- és gyermekvédelem teljes spektrumának kiépítésével a fertőző betegségek mellett (elsősorban a tbc) a

csecsemőhalandóságot is jelentősen visszaszorították ebben az időszakban.

Az eddig feltárt forrásokból az is látszik, hogy a legnagyobb szociálpolitikai-szociális munka akcióból a zsidók és a cigányok sem részesedhettek, hiszen például az ONCSA akcióiban nem csupán az volt az érdemesség kritériuma, hogy az illető család szegény legyen és sokgyermekes, de az is, hogy keresztény legyen, valamint „erkölcsileg megbízható”.

Az 1930-as és 1940-es évek szociálpolitikájának úgy a forrásszerzési, mint a forráselosztási oldala jelentős mértékben feltáratlan. Meg kellene vizsgálni a történészek által eddig fel nem tárt szociális törvények és akciók bevételi és kiadási gyakorlatát, az egyes intézkedések mögött meghúzódó implicit és explicit társadalomelméleteket. Külön vizsgálat tárgya lehetne, hogy hová lettek szociális munkánk és szociálpolitikánk történetéből a romák. Miért láthatatlanok ebben a történetben?

Az új szociális munka és szociálpolitika kutatás abba az új holokauszt-kutatási irányzatba csatlakozhat be, amely, mintegy harmadik hullámként, a kelet-közép-európai zsidóság ellehetetlenítését és kiirtását kirablásként fogja fel, és részletesen fel kívánja tárni ennek a bűntény-sorozatnak az eredőit és történéseit. (A holokauszt-kutatás eddigi irányzatairól és az új paradigmáról lásd: Gyáni Gábor: Modernizmus és gettó. In: BUKSZ, 2005. Tél.) Ennek az irányzatnak a megtestesülése Kádár és Vági valamint Gerlach és Aly könyve.

Ez utóbbi esetében, ahol német történészek néznek szembe a magyar múlttal, különös dicséret illeti a fordítót, Kerényi Gábort, aki nem csupán fordította a könyvet, de ellenőrizte is az adatokat, és saját kutatómunkájával járult hozzá ahhoz, hogy Christian Gerlach és Götz Aly könyve magyarul magas színvonalon jusson el hozzánk. Az ismertett munkák tükrében, ha eddig nem tettük volna, mostantól mindenképpen újra kell értelmezni a szociális munka és a szociálpolitika hazai történetét, és különösen az 1930-as, 1940-es évek „szociális államának” kirekesztő politikáját.

CORA ZOLTÁN

Európa mint a szociálpolitika kísérleti terepe?

Hartmut Kaelble – Günther Schmid (Hrsg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat.*
Berlin, Edition Sigma, WZB – Jahrbuch, 2004, 455 p.

A német társadalomtudományi kutatások legnagyobb intézményének számító Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung minden évben megjelentet egy tanulmánygyűjteményt, amely a társadalomtudományok különböző ágainak – szociológia, közgazdaságtan, történettudomány, jogtudomány, politológia – metszéspontjában elhelyezkedő témát dolgoz fel, interdiszciplináris módszerekkel. Ebbe a sorba illeszkedik a Hartmut Kaelble és Günther Schmid szerkesztette kötet, amely az Európai Szociális Modell jellemzőivel, előzményeivel, eredményeivel, az azt ért kihívásokkal, és az ezekre adható lehetséges válaszokkal foglalkozik.

Az Európai Szociális Modell értelmezése kapcsán két szempontot mindenképpen érdemes figyelembe venni: egyrészt a nyugat-európai szociálpolitikai fejlődés különbözőségét más országokétól, másrészt az 1945 után Nyugat-Európában meginduló egységesülési folyamatot (a kiadások mértékének egységesülése, növekvő szerkezeti hasonlóságok, szervezeti formák egységesülése). Emellett a nemzetközi összehasonlítás és a modell nemzetközivé válásának lehetősége is kézenfekvő elemzési szempontként kínálkozik, mivel az Európai Szociális Modell és más modellek országhatároktól függetlenül mintául szolgálhatnak egymásnak, s esetenként bizonyíthatóan befolyásolják is egymást.

Az egységesülési folyamat és az Európai Szociális Modell alapját képezhette, hogy bár Nyugat-Európa országai gyakran eltérő módon reagáltak a szociális rendszert ért kihívásokra, ezeknek mégis közös jellemzőjük hogy a kiterjedt jóléti rendszer kiépítése mellett a második világháború után tartós gazdasági növekedést valósítottak meg. Ugyanakkor az így létrejött Európai Szociális Modellt a globalizáció előrehaladása és az Európai Unió bővítése nyomán kihívások is érik, melyek veszélyeztetik fennmaradását. Utóbbi kapcsán lényeges lehet az Európai Szociális Modell és Kelet-Közép-Európa szociálpolitikája kapcsolatának vizsgálata, hiszen a jövőbeni versenyképesség érdekében egy közös szociális stratégia és intézményrendszer kialakítása az Európai Unió egyik prioritása kell, hogy legyen. Egy egységes európai szociálpolitika lehetséges kontextusában a kötet a jóléti intézményrendszerrel kapcsolatban elsősorban a társadalombiztosítási intézkedéseknek, a munkaerőpiac változásainak, s ezek demográfiai viszonyokra gyakorolt hatásainak elemzésére tesz kísérletet.

A kötetben szereplő – részben német, részben angol nyelvű – tanulmányok négy téma köré rendeződnek, melyek a kötetben szereplő sor-

rendjüknek megfelelően a következők: I. Történeti áttekintés – Az európai jóléti állam előzményei, a bismarcki társadalombiztosítási reformok és más hatások érvényesülése. II. Az európai jóléti állam a nemzetközi összehasonlítások szemszögéből – a jóléti modellek klasszikus tipológiájától eltérően itt a világ öt régiója kerül összevetésre: Kelet-Európa, Kelet-Ázsia, Latin-Amerika, Ausztrália és az USA. III. Az Európai Unió szerepe az európai jóléti modell fejlődésében – az „Open Method of Coordination” – a Koordináció Nyitott Rendszere – közös stratégiák és normák. IV. Az európai jóléti modell normatív, intézményi és jogi aspektusai, valamint a szociális alapintézmények ezzel kapcsolatos funkciójának kérdése.

A fenti tematikai felosztásnak megfelelően a kötetben először a történeti előzmények, a szociálpolitika történetének áttekintését olvashatjuk. Hartmut Kaelble (*Das europäische Sozialmodell – eine historische Perspektive*) négy fejlődési szakaszt különít el, melyek során kialakultak a jóléti állam mai pénzügyi, politikai és szolgáltatási keretei és törekvései. Kaelble kiemeli a jóléti rendszerek egyre kisebb mértékű eltéréseit Nyugat-Európában, a 20. század során, valamint a nemzeti és szupranacionális elemek együttes érvényesülését a jóléti államok működésében. Lutz Raphael (*Europäische Sozialstaat in der Boomphase (1948–1973). Versuch einer historischen Distanzierung einer „klassischen Phase“ des europäischen Wohlfahrtsstaats*) szerint is nélkülözhetetlen a történeti előzmények számbavétele, viszont felhívja a figyelmet, hogy az 1950-es és 1960-as évek során kialakult gazdasági-társadalmi intézményrendszer pozitívumai mellett hátrányt is jelent egy egységes szociálpolitika számára, hiszen az e gazdasági fejlődés révén kialakult egyes csoportérdekek és privilégiumok érdekérvényesítései partikularizmushoz vezetnek. Szerinte mára a magas adóztató és munkabérekre koncentráló jóléti rendszer külső feltételei megváltoztak, így reformokra van szükség. Berndt Schulte (*Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union und ihr Beitrag zur Konstituierung des europäischen Sozialmodells*) jogtörténeti szempontból négy szakaszt különít el az Európai Szociális Modell kialakulásában. A történeti fejlődésben kiemeli a szerződések jelentőségét, legfőképp az 1989-es amszterdami megállapodást, amely az európai szociálpolitika nagyobb önállóságát vetítette előre. S ha ez az önállóság egységes társadalombiztosításhoz vezet, a szerző szerint a nemzeti szociálpolitika és az európai piaci törvények közötti mozgástér is több lehetőséget fog kínálni. Ugyanakkor nem tisztázza, hogy ezek a lehetőségek pontosan mik lehetnek.

A történeti szempontok érvényesülnek a kötet következő, nemzetközi összehasonlításokat tartalmazó részében is. Ezen tanulmányok egyaránt vizsgálják a klasszikus nyugat-európai modell más országokba irányuló transzferét, illetve a jóléti modellek kölcsönhatásait. Kelet-Közép-Európa kapcsán Tomka Béla (*Das europäische Sozialmodell in vergleichender Perspektive. Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa und das europäische Sozialmodell, 1945–1990*) bemutatja, hogy a két világháború közötti konvergencia után Kelet-Közép-Európa jóléti téren egyre inkább elvált Nyugat-Európától (divergencia), majd az 1980-as évektől több területen ismét láthatóak konvergencia vonások. Az 1990 utáni fejlődéssel kapcsolatban a szerző úgy véli, hogy a Világbank és a nemzetközi pénzügyi

szervezetek befolyása, az amerikai hatás, valamint az EU szociálpolitikai téren látható passzivitása ellenére Kelet-Közép-Európa nem a liberális jóléti modellt követte, hanem inkább saját típust alakított ki, amely azonban közelíthető a Nyugat-Európában domináns jóléti rendszerekhez. Latin-Amerika vizsgálatakor Ilán Bizberg (*Social Security Systems in Latin America in the 20th Century and the Model of the European Welfare State*) kiemeli, hogy a második világháború után a latin-amerikai országok többnyire chilei és brit modelleket alkalmaztak, továbbá a reformokat felülről, autoriter módon hajtották végre, eltérően az érdekcsoportokkal folytatott reformdialógusok európai szokásától. Yoko Tanaka (*Between Self-responsibility and Sozial Security. Japan and the European Social Model from a Historical Perspective*) Japánnal kapcsolatban az Európai Szociális Modellhez való viszony terén a latin-amerikaihoz hasonló ambivalenciáról beszél. A japán szociálpolitika történeti áttekintése után kiemeli, hogy 1973 után Japán visszatért a hagyományos önszegélyezéshez. Ennek hátterében a demográfiában és családstruktúrában bekövetkezett változások – az idősek számának növekedése, a női munka nagyobb aránya, gyengülő családi kötelek, nagy térbeli mobilitás – állnak, melyek egyre kevésbé teszik eredményessé a társadalombiztosítást. Ausztrália esetében John Buchanan (*The European Social Model: An Australian Perspective on Its Meaning, Impact and Potential Evolution*) felhívja a figyelmet az állam függésére a külkereskedelemtől, s ezáltal a piacgazdasági elvek erősebb érvényesülésére. Más szerzők véleményének megfelelően Ausztrália szorintse sem illeszkedik az Esping-Andersen-féle hármis jóléti tipológiába, hanem sajátos szociál-liberális típust képvisel. Az ausztrál választók és döntéshozók az európai modellt mint passzív, kevésbé innovatív formát elutasítják. Markus Gangl (*Wohlfahrtsregime, Einkommensungleichheit und Einkommensdynamik. Europa und die USA in Vergleich*) az USA esetében kiemeli, hogy Európához viszonyítva a bérek közötti különbségek tartósabbak, sőt hosszú távon még növekedhetnek is. Az USA-ban tehát a vagyoni egyenlőtlenségek nagyobbak, s ennek megfelelően a társadalmi mobilitás is nagyobb. Ez a folyamat az amerikai társadalom rétegei között fennálló, az európai átlaghoz viszonyított nagyobb különbségeket tükrözi. A legtöbb európai országban ugyanakkor arra törekednek, hogy jelentős mértékben csökkentsék az egyenlőtlenségeket, s ebben az Európai Szociális Modell fontos szerepet tölthet be. Ilyen értelemben az USA fejlődése nem lehet vonzó Európa számára.

Egymás tapasztalatainak felhasználása nyilvánvalóan szolgálhatja egy egységes szociális modell kialakulását és fennmaradását, viszont a kötetben harmadikként tárgyalt, az európai államok közötti szerződések, megállapodások és egyeztetések még közvetlenebbül elősegíthetik azt. E témakör középpontjában az „Open Method of Coordination” áll, amely gyakorlatilag közös stratégiák és normatívák kidolgozását jelenti az Európai Unió tagállamai számára, tiszteletben tartva az egyes országok szuverenitását és autonómiáját. Az OMC egészségügyi lehetőségeit vizsgálva Thomas Gerlinger és Hans-Jürgen Urban (*Auf neuen Wegen zu neuen Zielen? Die Offene Methode der Koordinierung und die Zukunft der Gesundheitspolitik in Europa*) arra a következtetésre jutnak, hogy a nemzeti egészségügyről az európai egészségügyre való áttérésnek nem egyszerűen a

döntési kompetencia átruházását kell jelentenie, hanem a kettő közötti kölcsönös függőségi és kooperációs rendszer kiépítését. Ebben a rendszerben a gazdaság követelményei által meghatározott európai döntési folyamatokban az egyes államok kivitelezhetik saját egészségügyi stratégiáikat, ugyanakkor európai szinten is szabályozzák és fejlesztik az egészségügy minőségét és hatékonyságát. Ezt a gondolatot részben továbbfejlesztve Kristine Kern és Hildegard Theobald (*Konvergenz der Sozialpolitik in Europa? Transnationalisierung der Rentenversicherung und der Altenbetreuung*) arra keresik a választ, hogy a szociálpolitika európai konvergenciájában milyen szerepet játszik e politika transznacionalizálása. Véleményük szerint három komplementer tényező érvényesül e rendszerben: ezek közül divergens hatással jár a nemzeti politikai-intézményi tényező, míg konvergenciához vezet a két- vagy többoldalú információ-megosztás és a szupranacionális politika. Az öregségi ellátások rendszerét vizsgálva megállapítják, hogy divergencia látható az egyes európai országok között. Szerintük azonban konvergencia fejlődést lehetne elérni egy többtámaszú, egységes nyugdíjmodell (általános alapbiztosítás; kötelező, jövedelemhez kötött kiegészítő biztosítás; öregségi önkéntes biztosítás) bevezetésével, mely egy pénzügyileg megalapozott nyugdíjreformon nyugszik. Az OMC-ben ugyanakkor lényeges eszközt látnak az egyenlő színvonalú szolgáltatások megteremtésére. A nyugdíjpolitika mellett az OMC-n belül hagyományosan meghatározó szerepet játszik a foglalkoztatási politika is. Günther Schmid és Silke Kull (*Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Perspektiven der Offene Methode der Koordinierung*) szerint ahhoz, hogy az OMC-n keresztül kidolgozott közös foglalkoztatási politika megfeleljen az európai munkaerőpiac kihívásainak, a központi kormányzati elemeket decentralizált irányítási elemekkel és nemzetállami felelősséggel kell ötvözni. Az új módszeren belül hangsúlyt kap a foglalkoztatási politika folyamatos módosításának lehetősége, a tanulási folyamat és a foglalkoztatottak érdekeltté tétele a szociálpolitikával összefüggő döntésekben. A cél a nemzetállamok között fennálló különbségek kreatív kihasználása. Ezeken túl nemzetállami szinten szintén szükséges a célkitűzések optimalizálása, átfogóbb hatáselemzés, a kölcsönös tanulás és információátadás fejlesztése, továbbá a munkaerőpiac tudatosabb összehangolása az összeurópai gazdaság- és pénzügypolitikával.

Az európai szociálpolitikai stratégiák egyeztetése során elkerülhetetlenül felmerül az európai jóléti modell normatív, intézményi és jogi kategóriáinak behatóbb vizsgálata. A kötet utolsó részében szereplő tanulmányok ezt a kérdéskört tárgyalják. Az erről folyó diskurzusban meghatározó szerepe van a kultúrának, az írott és íratlan szabályoknak és értékeknek olyan alapintézményekkel kapcsolatban, mint a generációs viszonyok, vagy mint a munka- és szociális körülmények, melyek közül talán legfontosabb a család. Chiara Saraceno szerint (*The Reproductive Paradox of Weak and Strong Families in Contemporary Europe*) a családot illetően, akár a születésszámot, akár a generációs viszonyokat, akár az élet-színvonalbeli elvárásokat vesszük szemügyre, Nyugat-Európában konvergencia érvényesül. Ezzel kapcsolatban felhívja a figyelmet a dél-európai államokban mutatkozó paradox jelenségre, vagyis a tradicionális családmódel mellett jelentkező alacsony születésszámra. Meg-

látása szerint ennek fő oka a háztartáson kívüli gyermekgondozó intézmények alacsony színvonala. A munkaerőpiac új kihívásai kapcsán Günther Schmid (*Risikomanagement im europäischen Sozialmodell. Arbeitsmarktpolitische und normative Aspekte eines Paradigmenwechsels*) kiemeli az egyén és a társadalom közötti felelősség és kockázat megosztásának jelentőségét. Ehhez a kockázati tényezők módszeres elemzését kell végrehajtani, hogy ki lehessen dolgozni az európai jóléti modell felelősségmegosztási és foglalkoztatási alapelveit. A szerző szerint a megoldási stratégia részét képezheti az átjárható piacok (*Übergangsmärkte*) koncepciója, vagyis a kereseti kockázatok csökkenését, egyben keresetkiesési kompenzációt és rugalmasabb munkaerőpiacot biztosító piaci elv gyakorlata. Ez új munkahelyeket biztosítana a frissen végzetteknek és munkanélkülieknek, ugyanakkor a munkaerő átcsoportosításokat és fejlesztéseket, illetve a továbbképzéseket is lehetővé tenné. Alain Supinot szintén a munka problémaköréhez kapcsolódva (*Was ist ein Arbeitnehmer? Untersuchung über die Vielfalt der Sozialmodelle in Europa*) az európai országok munkajogait vizsgálja. Az európai országokban tradicionálisan fennálló római jog (mely a munkavégzést a felek közötti szerződés tárgyának tekinti) és a német jog (melyben a munka a munkavállaló és a munkaadó közötti személyes kötődést is jelenti) együtthatása révén véleménye szerint kifejlődhet egy új munka- és munkavállalói koncepció. A nemzeti munkajogi szabályozások európai szintű összefonódása mellett, az egyes országok adottságainak figyelembe vételével kiemeli a foglalkoztatási szabadság, a munkavállalói szociális biztonság, az egészséges és biztonságos munkahelyek, valamint a férfiak és nők egyenlő bérezésének további szükségességét, egy egységesen megvalósuló modellen belül is.


Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy a sajátos európai fejlődés megteremtette az egységes szociálpolitika alapjait, ugyanakkor az ezt hátráltató tényezőket nem küszöbölte ki. A jövőbeli európai jóléti reformoknak tehát a konvergencia és divergencia hatások közötti egyensúlyra kell törekednie. Ebben az egyensúlyra törekvő rendszerben jelentős szerepet kell játszania a különböző országok szociálpolitikai gyakorlatának összevetésének, mint a tanulási folyamat alapjának. A nemzetközi összehasonlítások kapcsán meglátásunk szerint fontos, hogy a nem európai országok esetében nem modellutánsról, hanem transzfer révén létrejövő saját modellekről beszélhetünk. Ez azért fontos, mert ezek a modellek felhasználják az európai kölcsönhatás eredményeit, ugyanakkor hasznos tapasztalatokat szolgáltathatnak az európai jóléti államoknak, s ezzel is elősegíthetik egy egységes modell létrejöttét. A szociális intézményrendszer koordinálásánál tehát az európai országok közötti összhangra kell törekedni, és figyelembe kell venni az egyes kulturális, szocioökonómiai tényezőket, a munkajogban pedig a közös kapcsolódási pontok mentén húzódnó alapkérdések kidolgozására és érvényesítésére kell összpontosítani, hiszen a cél a közös adottságok kreatív kihasználása.

Véleményünk szerint azon, hosszú ideje meggyökeresedett állásponttal szemben, mely szerint a nemzetállami jóléti modellek divergenciája a történelmi előzményektől való függésük miatt legyőzhetetlen, a kötetben szereplő tanulmányok többtényezős, interdiszciplináris elméletet ál-

lítanak fel, mely egy jövőbeni szociálpolitikai egységesülési folyamatot feltételez. Eszerint kikristályosodhat egy egységes Európai Szociális Modell, melyben a kooperatív verseny keretében az országok tanulhatnak egymástól. Ez az elképzelés a meglévő jóléti modellek divergenciáját nem mint a múltból eredő terhet, hanem mint történelmileg adott pozitív tulajdonságot szemléli. Meglátásunk szerint azonban nem fektet elegendő figyelmet a már beágyazódott kulturális hagyományok befolyásoló tényezőire, divergens hatásaira. Erre jó példa a dél-európai családmódellemzése, ahol a szerző az alacsony születésszám fő előidézőjét a háztartáson kívüli gyermekgondozó intézetek elmaradottságában látja. Szerintünk azonban ennek más okai is lehetnek, mint például a lakáspiac nem kielégítő működése, vagy a generációk közötti transzferektől való függés.

Az Európai Szociális Modell átértelmezéséhez vezethet az eltérő jóléti fejlődéssel rendelkező Közép-Kelet-Európa és Nyugat-Európa kölcsönhatása. A különböző tradíciók, valamint a kommunista és posztkommunista hatások részletesebb és átfogóbb elemzéseket igényelnek a kutatóktól és politikusoktól egyaránt. Mindazonáltal az európai országok jóléti fejlődésének közös adottságai egy sokrétű kísérlet kiindulópontját képezhetik, amely a közös értékek és tapasztalatok mentén megvalósíthat egyfajta transznacionális igazgatást, egy „kísérleti kormányzást” (*experimental governance*), melyben nemcsak a nemzetállamok tanulhatnak egymástól, hanem a társadalombiztosítás különböző szintjeinek részvevői is.

SZÁZADVÉG

ÚJ FOLYAM 40. SZÁM  2006. 2. SZÁM

Tartalomjegyzék

Múlt idő

Horváth Sándor: A mindennapi szocializmus és a jelenkortörténet. Nézőpontok a szocialista korszak kutatásához

Határsértők

Cieger András: Gazdagodás és korrupciós vád. A magyar politikusok vagyongyarapításának lehetőségei és megítélése az 1860–70-es években

Tudós tusák

Takács Erzsébet: Struktúra, mélységszint vagy hosszú időtartam? Lévi-Strauss, Gurvitch és Braudel vitája antropológiáról, szociológiáról és történelemtől

Verein für Socialpolitik: Vita a nemzetgazdaság produktivitásáról, 1909

Századvég-szövegelő

„...megtanítottak arra, hogy tanulni és dolgozni kell.”

Javorniczky István beszélgetése Andorka Rudolfal

– 2. rész

www.szazadveg.hu

**A Magyar Szociológiai Társaság 2006-ban
szociográfia, szociofotó és szociofilm
pályázatot hirdet.**

A **szociográfia kategóriájában** beküldhető egy olyan, a jelen és a közelmúlt társadalmi valóságának feltárásával, jellegzetes élethelyzetekkel foglalkozó – folyóiratcikk terjedelmű – eredeti írás, mely a szociográfia, a szocioriport, az esettanulmány, vagy a dokumentumpróza eszközeivel él.

A **szociofotó műfajában** beküldhető szerzőnként legfeljebb öt – még nem publikált – kép vagy két képsorozat, melyek a mai társadalmi jelenségeket, élethelyzeteket, az életformák sajátosságait mutatják be a dokumentumfotó eszközeivel.

A **szociofilm kategóriájában** beküldhető szerzőnként egy – más pályázatokon még nem szerepelt –, maximum egyórás film, mely dokumentarista eszközökkel mutatja be a társadalmi változások hazai, vagy külföldi sajátosságait.

A benyújtott pályaműveket szociológusokból és más szakemberekből álló zsűri értékeli. A díjazott műveket a Magyar Szociológiai Társaság 2006. novemberi konferenciáján bemutatjuk, elismerő oklevélben részéssítjük, honlapunkon hozzáférhetővé tesszük, illetve közlésre ajánljuk.

A beküldés technikai feltételei:

A pályázatok nem jeligések, a műveket kérjük a szerző nevének, a mű címének feltüntetésével megküldeni, megadva a szerző elérhetőségét is.

Az írásművek beküldhetők postai úton, e-mailen csatolmányként, vagy elektronikus adathordozón, MS-Word formátumban.

A fotók feladhatók postai úton, A4-es nagyításban, vagy CD-n, DVD-n.

A filmeket kérjük postai úton DVD-n küldeni.

Határidő: 2006. szeptember 15.

Cím: Magyar Szociológiai Társaság Titkársága,
Heleszta Éva/Tibori Tímea
1014 Budapest, Országház u. 30.
e-mail: mszt@mtapti.hu

Szerzőink figyelmébe!

1. A beküldött és a lap jellegének megfelelő írásokat szakértők bevonásával a Szerkesztőbizottság bírálja el.

2. A közlésre benyújtott tanulmány még nem publikált és más folyóiratnál elbírálás alatt nem lévő, eredeti írásmű lehet.

3. A tanulmány szövegét nyomtatott kéziraton kérjük leadni, A/4-es méretű papíron, széles margóval, dupla sorközzel. A tanulmányt kérjük e-mailban is elküldeni a szerkesztőség címére.

4. A szöveg első lapja a címlap, amelyen a szerző(k) neve, foglalkozása, végzettsége, munkahelyének megnevezése, e-mail címe a cikk címe (alcíme) szerepeljenek és az esetleges köszönetnyilvánítások *-gal jelölt lapalji jegyzetben.

5. A szövegtörzshöz csak olyan lábjegyzetek kapcsolódjanak, amelyek a főszöveghez fűznek megjegyzéseket, kiegészítéseket stb. Pusztán irodalmi hivatkozásokat tartalmazó lábjegyzetek ne legyenek. A lábjegyzeteket lapalji jegyzetként kezeljük. Az irodalmi hivatkozások a főszövegben szerepeljenek a következő formában:

- ha a hivatkozott mű szerzője szerepel a szövegben, a név után zárójelben legyen a hivatkozott mű megjelenésének éve és szükség esetén a hivatkozott oldalszám(ok), pl.: Piroska (1999: 15–16),
- egyéb esetekben (idézet stb.) zárójelben szerepeljen a szerző(k) neve, a megjelenés éve és szükség esetén a hivatkozott oldalszám(ok), pl.: (Tóbiás–Benedek 1999: 13),

6. A szövegben szereplő táblázatokat számozva, címmel ellátva kérjük. A táblázatok címe, az oszlopok és sorok megnevezése, a magyarázatok a cikk nyelvén íródjanak. Nem fogadjuk el tehát az adatelemző, adatfeldolgozó programokból kikerült nyers, szerkesztetlen, a szövegbe pusztán beillesztett táblázatokat. Amennyiben a szerző ábrát kíván közölni, ezt külön lapon, a kívánt formában megrajzolva kérjük leadni.

7. A szövegtörzs után, külön lapon kezdve kérjük az irodalomjegyzéket. Az irodalomjegyzék a szerzők neve szerint szigorú betűrendben tartalmazza a szövegtörzsben és a lábjegyzetben hivatkozott teljes irodalmat olyan módon, hogy a szövegbeli hivatkozásokat az irodalomjegyzékben azonosítani lehessen. Az irodalomjegyzék ne tartalmazzon a szövegben nem hivatkozott művet. Az irodalmi hivatkozások három alapformája a következő:

- könyv: szerző(k), a megjelenés éve: a mű címe, a kiadás helye: a kiadó neve,
- folyóiratcikk: szerző(k), a megjelenés éve: a cikk címe, a folyóirat neve (az évfolyam sorszáma), a szám sorszáma, a cikk kezdő és befejező oldalszáma,
- gyűjteményes kötetben szereplő cikk: a szerző(k) neve, a megjelenés éve: a cikk címe, In: a gyűjteményes kötet szerkesztőjé(i)nek neve (szerk. vagy ed(s), vagy Hrsg.), a kötet címe, a kiadás helye: a kiadó neve, a hivatkozott írásmű kezdő és utolsó oldalszáma.

8. Külön lapon kérjük mellékelni a tanulmány legfeljebb 200 szót tartalmazó tartalmi összefoglalóját (abstract) magyar és angol nyelven.