

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 végbemenő 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 képviselői 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 legtöbbször 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 (egy-egy országban ezenkívül a szubnacionális) rivális erők testesítik meg. E kihívásokat olyan struktúrákkal kell leküzdeni, amelyek segítik a kooperációt. A westfáliai béke óta Európa történelme és területi 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 olyanak 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. paragrafusa) 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 követeléseiknek 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 képzettséggyűttest 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 képzettségű 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 „tisza” 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 képzeltek, 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 státuszrendszerük 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 legkevesbé 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 keresőképzettséghez 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 egyösszegű 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 redistributív 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 liberetariánus 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 jövőképe 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 tökemenkítéssel 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 antiliberalis, 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 élésködés” 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 fegyelmező eszköznek, a Növekedési és Stabilitási Paktumnak. Ha a „szubszidiaritás” nevében a munkaerő-piaci és szociális védelmi politika teljesen a tagállamok hatáskörében marad, a tagállamok politikai 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 elhelyezése, 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 csúcserkeztelen” 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 „foglalkoztathatatlanság” 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 fogadnak 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 rész munkaidős 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 húzóó 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 nyugdíjrendszert, 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 megkérdőjelezná 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 feltételezzünk 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