

GÖSTA ESPING-ANDERSEN

Ismét a Jó Társadalom felé?¹

A nyugati jóléti államok hosszú történetében két jellemző vonás rajzolódik ki élesen. A első szerint azt láthatjuk, hogy e történetet a konszolidáció és a történelmi örökségben gyökerező intézményépítés két intenzív reformkorszakkal megszakított hosszú szakaszai uralják. A 19. század utolsó évtizedeiben zajlott az első viharos és úttörő jellegű jóléti reformkorszak, és a harmincas–negyvenes években egy második, hasonlóképpen döntő jelentőségű rendszerváltási hullám következett. Nagy vonalakban elmondható, hogy a mai, fejlett jóléti államok csupán a második világháború utáni „jóléti kapitalista” építmény részletes kidolgozásai, bár a szolgáltatások és az „aktiválás” irányába mutató, hetvenes években kezdődő skandináv fordulat esetleg egy harmadik rendszerjavító reformkorszaknak tekinthető.

Másodsorban, a legtöbb történelmi rendszerváltásnak van egy közös eleme, nevezetesen az, hogy fokozódik az ideológiai verseny a „Jó Társadalom” rivális víziói között. A 19. század végi reformizmus szembeállította az *ancien régime* abszolutista és gyakran antikapitalista híveit a liberálisokkal, és olykor a keresztény reformizmussal. Bismarck Németországában, Disraeli Nagy-Britanniájában és Giolitti Olaszországában nem egyszerűen az elkerülhetetlen társadalomjobbítás volt terítéken, hanem sokkalta inkább a nemzetépítés nagy kérdéseinek sora. A második reformkorszakban ismét felerősödtek a Jó Társadalom látomásai, de most egészen más politikai szereplőkkel. Mivel az autoritarianizmus lényegében elveszítette a befolyását, a versengés a liberálisok, keresztényszocialisták és a szociáldemokraták között folyt. A mai jóléti modellek sokszínűsége az ebben a korszakban megkötött történelmi kompromisszumok örökségeként alakult ki.²

Egyes országokban, főként az Egyesült Államokban, de egyre inkább az Egyesült Királyságban is, a kompromisszum nyertese az individualizmus és a piac volt, és a jóléti állam minimális és reziduális szerepet kapott. Skandináviában a szociáldemokrácia, az univerzalizmus, az egalitarianizmus és az átfogó szociális állampolgáriság került előtérbe. A kontinentális Európa nagy részén és különösen Dél-Európában elterjedő harmadik modell a társadalombiztosítást korporatív és gyakran keresztényszocialista szubszidiárius tradíciókkal vegyítette. A kialakuló jó-

1 Esping-Andersen, G. (2002): Towards the Good Society, Once Again? In: Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J. (eds): Why we need a new welfare state. Oxford University Press 2002. 1–26.

2 A jóléti állam fejlődéséről kitűnő történelmi elemzések találhatók Rimlinger (1971), Flora and Heidenheimer (1981), Alber (1982) és Ferrera (1993) munkáiban. A különböző jóléti modellek bemutatására lásd Esping-Andersen (1990, 1999).

léti modellek sehol sem csak a szociális biztonsággal kapcsolatos technikai megoldások voltak, hanem a „szociális kérdés” megoldásának és az osztályegyenlőtlenségek megszüntetésének az ígérését is magukban hordozták. Az ennek elérésére irányuló politikai eszközkészlet – a politika céljaiban, tartalmában és tervezésében mutatkozó eltérések ellenére – mindenütt nagyjából ugyanaz volt: az egyenlő esélyek erősítésének és az örökölt kiváltságok megszüntetésének eszközeként a tömegoktatás gyors fejlesztése; az életkörülmények kiegyenlítésére irányuló és a szociális kockázatokat az egész életcikluson át kivédő jövedelemfenntartó programok kiépítése.

Az új jóléti kihívás

Olyan korszakban élünk, amikor az egymással versengő erők ismét reklamozzák a Jó Társadalommal kapcsolatos terveiket. És valóban, sokak szerint ismét egy újabb történelmi rendszerváltás felé közeledünk. A kelles közepén vagyunk egy, a demográfiai viszonyokat és a családdal kapcsolatos szokásokat érintő forradalomnak, amelynek elsődleges mozgatói a nők személyes függetlenség iránti vágya és az egész élethosszon átívelő karrierszempontjai. A házasság egyre kevésbé gazdasági kényszer, sokkal inkább a személyes választás kérdése. Ez nem utolsósorban új és kevésbé stabil háztartás- és családminták elterjedését jelenti. Egyre kevésbé jellemző, hogy *mindkét* szülő a gyerekek felnövésének végéig a családdal marad. Mindezek a nagyobb egyéni választási szabadság következményei, egyúttal azonban növekvő bizonytalanságot és kockázatot is jelentenek.

Ugyanakkor jelentős gazdasági változások is zajlanak: kialakult a nagyapaink időszakában uralkodótól nagyon különböző, egységes, globális gazdasági rend. A technológiai átalakulás és a szolgáltatási szektor foglalkoztatási dominanciája jelentősen átalakította a szociális kockázatok szerkezetét, s a győztesek és vesztesek merőben új összetételű együttesét hozta létre. A termelésben dolgozó munkások és az alacsony képzettségűek korábban, a jóléti kapitalizmus időszakában nagyjából biztos állásra és tisztességes fizetésre számíthattak. A 21. században más a helyzet. Mára a jó és biztos élet alapvető előfeltételévé vált az egy időben zajló növekedés és változás. Az elégtelen szakképzettséggel vagy kulturális és szociális erőforrásokkal rendelkezők könnyen kerülhetnek olyan életpályára, amelyet az alacsony fizetés, a munkanélküliség és a bizonytalan állások jellemeznek. A társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos mai problémahalmaz erősen hasonlít a harmincas évek vitáit átható „szociális kérdéshez”.

A kialakuló szolgáltató gazdaság potenciálisan dualisztikus jellegű. A meghatározó trend a képzett és diplomás munkaerőt igénylő állások szaporodása, de könnyen kialakulhat a rutin szolgáltató tevékenységet végző alacsony képzettségűek jelentős piaca is, különösen abban az esetben, ha tovább nőnek a bérkülönbségek. A kemény dilemma az, hogy az alacsony bérű foglalkoztatás valószínű alternatívája a tömeges munkanél-

küliség.³ A gyenge humán tőkével rendelkezők valószínű sorsa így az alacsony bér vagy a munkanélküliség. Egyáltalán nem eleve elrendelt viszont, hogy ezek az emberek élethosszon keresztüli kirekesztettségre vagy bizonytalanságra ítéltetnek. A posztindusztriális foglalkoztatás-szerkezet dualitása nem vezet posztindusztriális osztályszakadékhhoz, ha – és ez a lényeg – a társadalmunk ki tudja terjeszteni a garanciákat az élethosszon keresztül érvényesülő csapdahelyzetekkel szemben. Ehhez olyan rendszert kell kialakítani, amely biztosítja az erős mobilitási lehetőségeket. Valószínűleg ennél többre is szükség van, mivel az egyéni szinten növekvő egyenlőtlenségek könnyen összeadódnak a háztartások szintjén. A házassági homogámia egyáltalán nem mutat csökkenő tendenciát, és így a posztindusztriális vesztesek és győztesek a háztartások összetételét tekintve is elkülönülnek egymástól.

Mindez a történelmi változás egyetlen nagy forgatagában összegződik. Valószínűleg sokkalta inkább a szerkezeti átalakulásnak, mint a meglévő jóléti programok hatékonyságának köszönhetően a hagyományos osztálymegosztottság kétségtelenül gyengül. Ez sok társadalomtudós szerint ahhoz vezet, hogy az osztály már nem számít.⁴ A helyzet ironiája, hogy az osztály talán kevésbé látható, de a fontossága vitán felül sokkal döntőbb. A tudásintenzív gazdaságokban az életesélyek a tanulási lehetőségektől, a humán tőke felhalmozásától függenek. Mint azt meggyőzően kimutatták, a szociális örökség hatása éppen olyan erős ma, mint a múltban, különösen a kognitív fejlődés és az iskolázottsági szint tekintetében.⁵

A második világháború utáni jóléti állam kétségkívül sikeres volt az életkörülmények kiegyenlítésében, de kudarcot vallott azon ígérete teljesítésében, hogy függetleníti a lehetőségeket a társadalmi származástól és az örökölt hátrányoktól. Az ideológiai megfontolásokon túl is mindenkinek látnia kell, hogy a 21. század fejlett gazdaságaiban egyszerűen *nem* lehetünk nem egyenlőségpártiak. Itt természetesen szerepet játszanak a társadalmi igazságossággal kapcsolatos alapkérdések, de van egy nagyon jó érv arra, hogy a lehetőségek és életesélyek egyenlősége a hatékonyság *sine qua non*ja is legyen. A mobilizálható humán tőkének jelenti a dinamikus és versenyképes gazdaság biztosításának legfontosabb forrását. Nagy demográfiai egyensúlyhiánnyal kell megküzdenünk, egyre kevesebben lesznek a munkaképes korúak, az idősek ellátásához maximalizálnunk kell a fiatalok termelékenységét. Végül, őszintén kimondva, egyetlen ország sem választja szándékosan azt a jövőbeli forgatókönyvet, amely dualisztikus megosztáshoz vezet, vagy – ami még rosszabb – létrehozza a „kiválóság szigeteit a tudatlanság tengerében”.

³ Ennek az alapvető dilemmának az újabb keletű elemzésére lásd Scharpf and Schmidt (2000) és Esping-Andersen (1999).

⁴ Ismert példák Bell (1976) és Clark and Lipset (1991).

⁵ Lásd például Shavit and Blossfeld (1992).

A kialakuló reformtervek

A jelenlegi jóléti állami berendezkedés további életképessége egész Európában megkérdőjeleződik két okból. Az első egyszerűen az, hogy a kedvezőtlen demográfiai és pénzügyi körülmények között nehéz lesz megőrizni a *status quo*t. A másik problémát az jelenti, hogy ugyanez a *status quo* egyre inkább elavultnak tűnik, és ellehetetleníti az előttünk álló nagy kihívások kezelését. A szociális védelem meglévő rendszerei inkább akadályozzák, mint segítik a foglalkoztatás növelését és a versenyképes–tudásintenzív gazdaság fejlődését. Nem megfelelőek az újonnan kialakuló, és a korábbiaknál valószínűleg sokkal intenzívebb szociális kockázatok és szükségletek kezelésében sem. Ez a háttérre annak a helyzetnek, amelyben alapvető rendszerváltozásokat követelő, új politikai vállalkozók és jóléti konstruktőrök jelennek meg a színen.

Először a nyolcvanas években az évtizedekig háttérben lévő és elnémitott libertariánusok és neoliberálisok voltak a modell újraszabásának élharcosai. Receptjük, Hayek ösztönzésére, a nyers individualizmushoz való visszatérést, a deregulációt és a szociális védelem privatizálását hirdette. Még azt is gondolták, hogy javaslataikkal csökkenthetőek az osztályegyenlőtlenségek, mivel érvelésük szerint elsősorban a túlméretezett állam és a túlzott szabályozás felelős a társadalmi szegmentálódásért és a szegénység újratermelődéséért.⁶ Ha az államok hagynák szabadabban működni a piacokat, leomlanának az egyéni kezdeményezés és a mobilitás útjában álló, patológikus sorompók. Nagy-Britannia, Új-Zéland és az Egyesült Államok vitatható kivételével a jó társadalommal kapcsolatos neoliberális vízió hidegen hagyta a legtöbb egyszerű állampolgárt, sőt, a választott képviselőiket is. A tényleges eredményeik még ott is korlátozottak voltak, ahol a szavak szintjén nagyobb hatást fejtett ki az ideológiájuk. A neoliberális vízió nyilvánvalóan túl radikális volt – még az európai jobboldal túlnyomó része számára is.

A kilencvenes évek „Harmadik Útja” jelezte a posztindusztriális jó társadalom megteremtésére vonatkozó, második nagy terv megszületését. Vitathatatlanul jobban megértette az idők szavát, nagyrészt azzal, hogy az egyéni felelősség hangsúlyozását és a versenyképesebb jutalmazási rendszert is beleértve megtartotta a neoliberalizmus néhány hitelesebb és népszerűbb elemét, miközben ezeket a *közfelelősség* hangsúlyozásával vegyítette. A Harmadik Utat a neoliberalizmus nagymértékű átláthatóságával szemben általában meztelen királynak tekintik. Valóban zavaróan homályos és általános, de ha egymás mellé tesszük az átfogó céljait a kevés ténylegesen megvalósított gyakorlati tétivel, akkor láthatóvá válnak az alapépítmény körvonalai.

Mindenekelőtt egyetlen éles szakítást javasol a múlttal. Az elképzelés szerint ahelyett, hogy az emberi jólét biztosítása érdekében megszelídítjük, szabályozzuk, vagy marginalizáljuk a piacokat, az embereket kell képessé tenni arra, hogy a piacon jobban kielégíthessék a jóléttel kapcsolatos szükségleteiket. Az elgondolás lényege egy kínálatorientált politika, amely megpróbálja felruházni az állampolgárokat az egyéni sikerhez

⁶ Charles Murray (1884) valószínűleg a legfeltűnőbb hang ebben a kórusban.

szükséges kellékekkel, így a harmadikutas politika középpontjában a képzés és az élethosszon át tartó tanulás áll. A feltételezés szerint a piacokból eredő szociális kockázatok és osztályegyenlőtlenségek legyőzhetőek, ha azt állítjuk a politika középpontjába, hogy mindenki egyenlő eséllyel versenyezhesen.

Egy életképes új európai jóléti rendszer felé?

Valószínűleg nyugodtan kijelenthetjük, hogy a Brit Munkáspárt Harmadik Útját Európa nagy részében meglehetősen hűvösen fogadták. Amikor ez az általános jelszavaktól a konkrétumok valamilyen szintje irányába közelít, kevés újat tud felmutatni, illetve amit mutat, az problematikus. Például széles körben aggályosnak tartják lelkes – sokak szerint naiv – piacpártiságát. Emellett Nagy-Britannia gyors mozgása az univerzális szociális biztonságtól a rászorultsági alapú segélyezés felé nem állt le a Munkáspárt kilencvenes évekbeli kormányzása alatt, ami teljes mértékben ellenkezik a legtöbb európai országban uralkodó alapelvekkel.

Az észak-európai szociáldemokraták számára a Harmadik Út aktiválással és az egyéni képességek erősítésével kapcsolatos elképzelései nem jelentenek új dolgot. A dánok, de különösen a svédek vegyes eredményekkel évtizedeken át pontosan ezt a gyakorlatot követték. Miként sok kritikusa kifejtette, a Harmadik Út nem egyéb, mint az észak-európai szociáldemokrácia nagyon megkésett brit felfedezése.

A Harmadik Út kritizálható a szociáldemokrata politika indokolatlanul szelektív kisajátítása miatt is. Először is azt gondolják, hogy az aktiválás *helyettesítheti* a hagyományos jövedelemhelyettesítési garanciákat. Ez tekinthető naiv optimizmusnak, de ami ennél rosszabb, nemkívánatos eredményre is vezethet. Érvelésünk meghatározó eleme, hogy a szegénység és a jövedelmi bizonytalanság minimalizálása *előfeltétele* a hatékony szociális beruházási stratégiának. Másodszor, a brit harmadikutas aktiválási politika centrumában olyan javító programok vannak, mint a felnőttképzés és a munkába helyezés. Egy másik fontos érvünk az, hogy a javító politika valószínűleg nem túl hatékony, kivéve, ha a résztvevők már birtokában vannak a szükséges képességeknek és motivációnak. Nem nehéz kimutatni, hogy az igazán hatékony és fenntartható szociális beruházási stratégiának a prevenció irányába kell elmozdulnia.

Szándékunk felfogható egy „új jóléti építményre” vonatkozó kész terv bemutatásának. A *hübriszre* vonatkozó vádak kivédésére készségesen elismerjük, hogy nem befejezett házat árulunk, nem is említve a katedrálist. Olyan látszatot sem kívánunk kelteni, hogy az összes problémát egyszer s mindenkorra megoldó politikai csodaszereket javasolunk. A jóléti építmény fontos elemei – különösen az egészségügy – pl. egyszerűen hiányoznak a kifejtésből. Ennek ellenére úgy gondoljuk, hogy munkánk hozzájárulhat az új és működőképes jóléti modell kialakítását célzó folyamatban levő programhoz. Amit felkínálunk, az talán pontosabban megfogalmazva egy részleges terv, egy halom építőelem. Ezek közül az első egy hatékonyabb analitikus módszertan.

A módszer

A szokásos politikaalakítást kétségkívül a rövid távú szemlélet és a speciális területekre és szakaszokra történő fragmentálódás jellemzi. Alapvető törekvése a meglévő gyakorlat javítása és nem az egész helyzet megkérdőjelezése. Ezenkívül a kezelésre szoruló problémák azonosítása gyakran alapozódik arra, amit statikus metodológiának nevezhetünk, azaz a mai valóság pillanatfelvételeire (pl. mennyien vannak a szegénységi küszöb alatt, hány idős szorul gondozóotthoni ellátásra, mennyi az iskolaelhagyó gyerek).

Ha a társadalom nagyon stabil, ezek a pillanatfelvételeken alapuló diagnózisok egészen helytállóak lehetnek. A politikaformálás szempontjából azonban problémássá válnak – és ma is ez a helyzet –, ha nagyon gyorsan zajlanak a változások. A fragmentált, egymástól elkülönülő területekre osztott és statikus politikai diagnózis hasznossága kérdéses, ha az előttünk álló kihívás a 21. század új jóléti modelljének a megalkotása. Ennek érdekében olyan módszerre van szükségünk, amely megfelel három feltételnek: lehetővé teszi, hogy „bekukucskáljunk” a jövőbe; a részeket összeköti az egészszel (végül is az építmény egészével foglalkozunk és nem egy ablakkal itt, vagy egy tetőrészel amott); megragadja az állampolgárok életesélyeinek dinamikáját.

Az utóbbi feltétel bővebb kifejtést igényel. Az alapvető jóléti kérdés nem annyira az, hogy egy adott pillanatban hány ember kap alacsony fizetést, vagy hányan élnek rossz lakáskörülmények között, hanem hogy valószínűsíthetően hányan élnek majd tartósan alacsony bérből, és nem megfelelő lakáskörülmények között. Társadalmunk valószínűleg *nem* tudja megakadályozni, hogy egyesek az életük bizonyos szakaszaiban szociálisan rossz helyzetben legyenek. Ez nem annyira rossz, mint amilyenek első pillantásra tűnhet, mivel a szociálisan rossz helyzet nem feltétlenül jár szociális problémákkal. Például az alacsony bérű munkahelyek pozitív szerepet játszhatnak abban, hogy belépési lehetőséget nyújtanak a munkaerőpiacra a fiatalok és az újonnan érkezett bevándorlók számára. *Az előttünk álló legfontosabb kihívás annak megakadályozása, hogy a szociális rossz helyzetek állandósuljanak, hogy az emberek a teljes életesélyüket meghatározó módon a kirekesztettség vagy a rossz lehetőségek csapdájában maradjanak.*

Ezért olyan diagnosztikus módszertanra van szükségünk, amely a *dinamikát* helyezi a középpontba. Hitünk szerint a munkánkban egy ilyen nagyon hatékony eszközt használunk: ez az életciklus-keret. Az életciklus-keret lehetővé teszi számunkra, hogy először is összekössük a részleteket, mivel az életciklus egy adott pontján érvényesülő jóléti körülmények gyakran közvetlenül kötődnek a ciklus korábbi időszakainak eseményeihez (és befolyásolhatják a későbbi jólétet). Az időskori szegénység gyakran a korábbi hiányos foglalkoztatottság, vagy a házastárs halálának a következménye. Ugyancsak elmondható, hogy a bizonytalan foglalkoztatás erősen korrelál az alacsony iskolázottsággal, és ez, mint tudjuk, visszavezethető a gyermekkori körülményekre. Másodsorban, mint fentebb kifejtettük, csak egy életciklus-perspektívában tudjuk megfelelő módon elkülöníteni egymástól az ideiglenes (és valószínűleg következmé-

nyek nélküli) és a tartós problémás helyzeteket. Harmadsorban pedig ez olyan metodológia, melynek segítségével beláthatunk a bizonytalan jövőbe. Ha sokat tudunk a jelenlegi fiatal korosztályokról, akkor elég meg-alapozott előrejelzéseket készíthetünk a jövőbeli szülőkről, munkások-ról és jóléti kliensekről. Például annak alapján, amit tudunk a munka-erő-keresletről, ésszerűen feltételezhetjük, hogy a mai középiskolai vég-zettség nélküli fiatalok egy évtized múlva bezáródnak a munkaerőpiac alsó részébe. Vagy a teljes hatásukat harminc-negyven év múlva kifejtő, folyamatban levő nyugdíjreformokat vizsgálva ugyancsak jogosan hihet-jük, hogy ugyanezek a fiatalok a nyugdíjkorhatár elérésekor, tehát úgy 2050 tájékán, szociális problémákkal fognak szembesülni.

A társadalmi igazságosság alapelvei

A második építőelemet a megoldások kiválasztásához és a prioritások meghatározásához szükséges alapszabályok jelentik. Mindenki tudja, aki már végigszenvedett egy közgazdasági bevezető kurzust, hogy a gazda-sági hatékonyság segítése csak akkor igazolható, ha ez növeli a jólétet. A neoliberais Jó Társadalom vízió erős oldala, hogy a hatékonyságot a piaci eszközök révén segíti. A legtöbb európai számára a neoliberalizmus társadalmi igazságossággal kapcsolatos nézetei jelentik a problémát, és kétségkívül ez pecsételte meg a sorsát. Az európai jóléti államok egészen eltérő szolidaritási modelleket alkalmaznak, de mindegyikben érvénye-sül az alapvető szociális állampolgáriság, a szociális kockázatok kollektív kezelése melletti elkötelezettség.

A jóléti állam része az állampolgárokkal kötött társadalmi szerződés. E szerződés már több generáció óta az élet egyik legfontosabb szervező-elve, és ilyenként mélyen intézményesült. Tulajdonképpen bármely le-hetséges reform számára ez jelenti az egyik akadályt. Mint ezt számos véleményfelmérés kimutatta, a jóléti *status quo* továbbra is nagyon nép-szerű.⁷ A közelmúlt jóléti reformkísérletei (különösen a nyugdíjreformok) megmutatták, hogy az állampolgárok tömegesen vonulnak az utcára és távolítják el a hatalomból azokat a pártokat, amelyek meg akarják vál-toztatni a játékszabályokat. Elengedhetetlen, hogy az új társadalmi szer-ződésre vonatkozó bármilyen terv összhangban legyen az igazságosság domináns normatív definícióival. Ez a jogok és a reciprocitás alapjainak meghatározását jelenti, és azon igények azonosítását, amelyeket az ál-lampolgárok joggal támaszthatnak a társadalommal szemben. És Herbert Simon kifejezését használva azt is jelenti, hogy meg kell határozunk a kollektív örökségünket és ezen örökség felhasználásának mikéntjét is. Rö-viden arról van szó, hogy a szolidaritás mely alapelveit akarjuk megva-lósítani.

A napi politikában gyakran összekeverednek az igazságosság alapel-vei. A politika kedvezményezettjei az áldozatoknak, balsorsúnak vagy sérülékenynek tartott csoportok. A gyermekjóléti ellátások kiterjesztésé-hez elegendő érv lehet az ártatlanságukra való hivatkozás. Gyakran hi-

⁷ Lásd Svallfors and Taylor-Gooby (1999) komparatív elemzését.

vatkoznak Pareto alapelveire is, melyek szerint a status quo megváltoztatása akkor kívánatos, ha ez nagyobb hatékonysághoz vezet és ha a változás nyomán senki sem kerül rosszabb helyzetbe. Egyik megközelítés sem jelent szilárd és a szolidaritást erősítő döntési alapelveket. A paretói definíció gyakran alkalmatlan a jóléti *állami* politikához. Lehet, hogy senki sem jár rosszabbul azzal, ha a kormány politikájának eredményeként a milliomosok megháromszorozzák a vagyonukat, de ez akkor is sérti a legtöbb állampolgár igazságossággal kapcsolatos elképzeléseit. Másrészt, miként az amerikai politikaformálás mutatja, a csupán a hátrányos helyzet és diszkrimináció hangoztatására építő redisztribúció könnyen belecsúszhat a hátrányos helyzeten alapuló versengő követelések spiráljába.

Az erős és tartós szolidaritás kiindulópontja az a társadalmi igazságossági alapelv, amely szerint egyesek előnye kimutathatóan egyúttal mindenki számára előnyös, amikor a társadalom jóléte az egyének jólététől függ. Az új jobboldal sikereket ér el, amikor a jóléti függőséget támadja, mivel a legtöbb állampolgár nem látja, hogy például a jóléti ellátásokból élő anyák bőkezűbb támogatása miként javítja a társadalom jólétét (és így az ő jólétüket) is. Ezzel összevetve a Harmadik Út aktivációs politikája kevésbé kifogásolható, mivel a támogatottaktól is kérnek valamilyen hozzájárulást. Az egyéni és társadalmi jólét egybeesése a társadalmi igazságosság alapkövetelményének tekinthető, de egyedüli alapelvként nagyon elégtelen és potenciálisan veszélyes kritérium. Olyan ellenszolgáltatásokat feltételez, amelyek túl gyakran alkalmazhatatlanok, vagy amelyek elvárása irreális.

Az igazságosság erősebb kritériuma iránti igény a nagyarányú társadalmi változások nyomán kialakuló, fokozódó bizonytalanságból ered. A szociális kockázatok egyértelműen súlyosbodnak, és gyakoriságuk is érzékelhetően változik. Az egykor biztonságban élő csoportokat, mint például az iparban dolgozó munkásokat, a munkahely elvesztése fenyegeti. Ugyanígy egyre sérülékenyebbek a fiatal gyermekes családok is. Általánosabban szemlélve megállapíthatjuk, hogy társadalmi változások idején az állampolgárok bizonytalanabbnak érzékelik az életüket, és lehetőleg nem vállalnak kockázatokat. Amikor egyszerűen nem tudjuk, hogy mi magunk nem válunk-e az előttünk álló kockázatok áldozataivá, akkor nagy valószínűséggel Rawls igazságosság-felfogására szavazunk.⁸ E szerint a racionális kockázatkerülő állampolgár az egalitarianizmust választaná, és a *status quo* megváltoztatását csak akkor fogadná el, ha biztosítva látná a leggyengébbek jólétét.

Az európai társadalmi vita tulajdonképpen a rawlsi megközelítés jegyében zajlik. Erre utal, hogy a gazdasági versenyképesség fokozására irányuló bármilyen stratégia lényegi elemeként hangsúlyozzák a társadalmi kirekesztés felszámolását és az egyenlőtlenségek csökkentését. Más szóval, a rawlsi elvek elfogadása összhangban áll az európai jóléti államokban uralkodó felfogással.

⁸ Itt az eredetileg szándékoltnál tágabban használom Rawls elméletét. Kangas (2000) hasonló elemzést publikált, azzal a következtetéssel, hogy a racionális kockázatkerülő szavazók a jelenlegi jóléti modellek közül nagy valószínűséggel a skandináv modellt választanák.

A jólét mint társadalmi beruházás

Az országos könyvelési rendszerek megkülönböztetik a folyó fogyasztást és a beruházást, a szociális nyilvántartások viszont ritka kivételektől eltekintve – mint amilyen például kórházak építése – nem. Általánosan elterjedt felfogás szerint a szociális területre költött összegek improduktívák, a mások által termelt értéktöbblet haszon nélküli elfogyasztását jelentik. A humán tőke elmélete azonban jó elméleti keretet ad, melynek segítségével felülvizsgálhatjuk ezt a vélekedést. Ma a legtöbben úgy gondolják, hogy az oktatási kiadások hasznot hajtanak, mert termelékenyebbé tehetik az embereket, de nekünk sokkal tágabban kell alkalmaznunk ezt a logikát.

Azt állítjuk, hogy az átalakított családpolitikát, és különösen ennek a meghatározó módon gyermekközpontú variánsát szociális beruházásnak kell tekinteni. Mivel kellőképpen bizonyított az a tény, hogy a tanulási motivációt és képességet elsősorban a gyermekkori gazdasági és szociális feltételek befolyásolják, a gyermekek jólétének biztosítására irányuló politikát ugyanolyan fontosnak, és talán még inkább sürgetőnek kell tartanunk, mint az oktatási beruházásokat. A jó induló kognitív képességek később egyéni hasznot eredményeznek, mivel ezek nélkülözhetetlen előfeltételei az oktatási előmenetelnek, az élethosszon keresztüli tanulásnak, vagy az életciklus valamely pontján belépő esetleges szociális segítség eredményességének. Ráadásul egyúttal társadalmi hasznuk is van, mivel a jövőbeni generációk csökkenő létszámát nagyobb termelékenységgel kell ellensúlyoznunk.

Ugyanezt a logikát fogjuk alkalmazni a sürgető jóléti reform két másik kulcsterületén. A nemek közötti egyenlőség biztosítására irányuló politikát nem szabad egyszerűen a nők követeléseinek tett engedményként felfognunk. Ha a társadalom képtelen lesz arra, hogy összeegyeztesse az anyaságot a munkavállalással, akkor lemond a gyerekszegénység elleni leghatékonyabb eszközeiről, az anyák munkavállalásáról. Emellett ráadásul komoly munkaerőhiánnyal, vagy a születésszám csökkenésével kell számolnunk. Továbbá: mivel ma már a nők iskolázottabbak, mint a férfiak, a probléma megoldatlansága a humán tőke pazarlásához is vezet. A nemek közötti egyenlőség bármilyen pozitív posztindusztriális politika alapja. Ha a társadalmi összetartozás erősítésére irányuló politikánkat a munkahelyek számának növelésére alapozzuk, romlani fog a munkában töltött élet minősége. A fárasztó és bizonytalan, rossz minőségű foglalkoztatásnak erősen negatív a hatása a gyerekes családokra: a rossz minőségű munkahelyek az alacsony képzettséget állandósító csapdákká válnak, ahol az emberek könnyen elveszíthetik a tanulási képességüket. Így ha a stratégiánk része az élethosszon át tartó tanulás, akkor a munkahelyi feltételek javításához is nélkülözhetetlenek a beruházások.

Az, amit a gyerekek, fiatalok és a családok szociális védelmének – vagy „nőket támogató politikának” – nevezünk, jórészt nem egyéb, mint a „fogyasztás” és „beruházás” keveréke. Kétségtelenül nagyon nehéz, talán lehetetlen is a kettő pontos megkülönböztetése. De ahogyan évről évre egyre közelebb jutunk a kifejlett tudásalapú termelési rendszer ki-

alakulásához, egyre sürgetőbbé válik a szociális könyvelési gyakorlatunk újragondolása.

Az időskori biztonság újragondolása

Akik elfogadják a szokásos felületes politikai elemzéseket, könnyen juthatnak arra a következtetésre, hogy az idősek és a fiatalok között ellentétek vannak. Az idősek egyre többen vannak és hatalmas nyomásgyakorló erővel rendelkeznek, míg a gyerekeknek még szavazati joguk sincs. Ezért sokan tartanak attól, hogy az idősek aránytalanul kedvező helyzetbe kerülnek. Ez nem túl gyümölcsöző módja a népesség előregedéséből adódó problémák vizsgálatának. Ha ehelyett teljes életciklus-perspektívában gondolkozunk, egészen más lesz a helyzet. Kezdjük a mai nyugdíjasok vizsgálatával, akik átlagosan vitán felül biztos jólétet és jövedelmet élveznek. És ez vajon a túlzott állami bőkezűség következménye? Részben talán igen, de az adott helyzet igazi magyarázata abban rejlik, hogy a ma nyugdíjba vonulók voltak a második világháború utáni évtizedes teljes foglalkoztatottság elsődleges haszonélvezői, és ez számottevő források megszerzését tette lehetővé számukra. Alapvetően ezzel magyarázható a nyugdíjasok viszonylag jó helyzete, ami független attól, hogy állami vagy magánnyugdíjat kapnak-e. Ha megnézzük a nagyszüleink generációját, egészen más nyugdíjba vonulási forgatókönyvet láthatunk: nagy többségük nyugdíjasként szegény volt. Az ötvenes és a hatvanas években kétségkívül alacsonyok voltak az állami nyugdíjak, de a szerény nyugdíjak alapvető oka az, hogy ez a generáció aktív korában kivételesen rossz életet élt: az első világháború idején voltak fiatalok, munkás éveikre rányomta bélyegét a nagy gazdasági világválság és utána a második világháború.

Ha a mai fiatalokra alkalmazzuk ugyanezt a generációs életciklus-logikát, vajon milyen nyugdíjas jövőt jósolhatunk nekik? A nagyszüleink, vagy inkább a szüleink történetére fog hasonlítani a sorsuk? Ha képtelenek leszünk minimalizálni a társadalmi kirekesztettség fenyegetését, akkor komolyabb kockázat nélkül kijelenthetjük, hogy jelentős részük a nagyszüleink útját fogja bejárni. És itt ismét elérkeztünk a rawlsi problematikához. Nagyfokú bizonytalanság idején a legsérülékenyebbeknek kell politikai prioritást adni. Más szóval, az új szociális modell csak akkor felel meg az igazságosság alapkövetelményeinek, ha megfelelő nyugdíjgaranciát biztosít. Azt is figyelembe kell venni, hogy az átlagos életkor növekedésével nő az önmaguk ellátására képtelenek száma is, ami szükségessé teszi a gondozásukkal kapcsolatos megfelelő garanciák beépítését is.

Vannak tisztán hatékonysági kérdések is. Ha a dinamikusabb és gyorsan változó gazdaság a jövőbeli célunk, akkor az állampolgároknak el kell fogadniuk az ebből eredő kockázatokat, ráadásul a nagymértékű bizonytalanság körülményei között. A talán húsz, szegénységben leélt nyugdíjas év kilátása nem nagyon ösztönzi a kockázatvállalást, amikor egy mai 25 éves azzal kalkulálhat, hogy legalább 35 vagy 40 munkában töltött év szükséges a kielégítő nyugdíjhoz.

A népesség elöregedése egyszerre vet fel hatékonysági és igazságossági kérdéseket, amikor jelenleg arról kell döntenünk, hogy miként osszuk el az elöregedés pótlólagos költségeit. Ha továbbra is egy tisztán ellátásfüggő felosztó-kirovó rendszert működtetünk, a pótlólagos terhet a munkaképes korúak fogják viselni. Ez az eddigieknél is magasabb béradó valószínűleg a fiatalok és alacsony képzettségűek még magasabb munkanélküliségéhez vezet. Ha ezzel szemben járulékfüggő rendszereket hozunk létre, akkor magukra az idősekre helyezzük a terheket.

A három jóléti pillér

Minden becsvágyó jóléti rendszertervező számára az egyik alapkérdés a jólét termelésének allokálása. Ez a piac, a család és az állam közötti feladatmegosztás arányaira vonatkozó döntést jelenti. A legtöbb állampolgár számára felnőtt kora túlnyomó részében a jólét legfontosabb forrása a piac, mivel a jövedelem nagy részét foglalkoztatás révén szerezzük meg, illetve a jólétünket nagyrészt a piacon történő vásárlásokkal biztosítjuk. A családon belüli rokoni kötelekeken alapuló reciprocitás hagyományosan a jólét és biztonság egy másik fő forrása, elsősorban a családtagok gondozása formájában, de a közös kiadások révén is. A család jóléti szerepe továbbra is kitüntetett jelentőségű, különösen Dél-Európában. Az állam jóléti termelésben játszott szerepe természetesen nem a vásárláson, vagy a reciprocitáson alapul, hanem a kollektív szolidaritás valamelyik formáját tükröző redisztributív „társadalmi szerződésen”. A három jóléti pillér között kölcsönös függőség alakult ki.⁹ A család, az államhoz hasonlóan, elméletileg kezelheti a piaci kudarcokat, és ehhez hasonlóan, a piac (vagy az állam) kompenzálhatja a családi kudarcokat. Amikor egyik sem képes a másik két szektor kudarcait kezelni, akkor akut jóléti deficit vagy válság alakul ki.

Valószínűleg elkerülhetetlen, hogy egyes állampolgárok a hármás „kudarc” akut helyzetével szembesüljenek. Legyen bármilyen ambiciózus is, a valóságban egyik jóléti modell sem tud minden szerencsétlenséggel szemben védelmet nyújtani. Az aggasztó problémát nem is ez jelenti, hanem az, hogy a mai társadalmakban nagy és növekvő számú csoportok sorsa a hármás kudarc. Ennek eredménye, C. W. Mills (1956) megfogalmazását parafrázálva, hogy a magánbajok közproblémává válnak.

Annak eldöntéséhez, hogy hová összpontosítsuk a jólét termelését, két meghatározó szempontot kell mérlegelni. Az első és egyszerűbb a „pillér-kudarc” pontos diagnózisa. A közgazdászoknak köszönhetően a piaci kudarcokról régóta gazdag ismeretekkel rendelkezünk. Egészen más a helyzet a családi kudarcok esetében, főként azért, mert ezek gyakran rejtve maradnak. Az viszont megállapítható, hogy a családok problémakezelő kapacitása és megfelelő gondozásra való képessége kétszeresen is meggyengült. Egyrészt sok kialakuló kockázat – például az Alzheimer-

⁹ A „harmadik szektor” lehetne a negyedik pillér, de ahol meghatározó a szerepe, ott a működése a pénzügyi háttérétől függően a piacra, vagy az államra hasonlít. Erre vonatkozóan lásd Esping-Andersen (1999).

kör – olyan szintű gondozást igényel, amelyet a legtöbb család nem tud nyújtani, másrészt pedig az egyre törekenyebb családokból hiányzik a gondozási kapacitás.

A második, egyértelműen sürgetőbb szempont azzal kapcsolatos, hogy melyek az adott pillérhez rendelt jóléti felelőségek másodlagos hatásai. Hatalmas irodalma van az állami jóléti ellátások esetleges morális veszélyeinek és negatív ösztönző hatásainak. Sajnos sokkal kevesebbet tudunk a családi jóléti feladatvállalás másodlagos hatásairól. Ennek ellenére egyre jobban felismerjük, hogy a családon belüli hagyományos gondozó tevékenység ellentétes a nők munkavállalási lehetőségeivel. Ugyancsak bizonyított, hogy a fiatalok munkanélküliségére adott, Dél-Európában tipikus „familiarista” válasz problematikus megoldás, mivel késlelteti a függetlenné válást, a munkavállalást és a családalapítást.

A figyelmünket túl gyakran koncentrálnak rövidlátó módon az államra. Kevesebb vagy több szerepet vállaljon-e, vagy csinálja-e másképpen a dolgokat? Mindez gyenge politikai elemzéshez vezet, mivel az állami felelősségvállalás bármilyen meghatározásának másodlagosak a hatásai a piacra és a családra. Ha például úgy döntünk, hogy nem alakítunk ki állami idősgondozó szolgáltatásokat, a piac vagy a család vajon megfelelően kezeli-e ezt a hiányt? A jólét valódi világát az jelenti, hogy miként kapcsolódik össze a három pillér. Ha valamelyik pillérrel kudarcot vallanak, két lehetőség marad: a kezeletlen problémát ráterhelik a két másik pillérre, vagy ennek hiányában sokasodnak a megoldatlan szociális problémák. A szociálpolitikai tervezés közben fel kell tennünk magunknak a kérdést: a család, a piac vagy az állam valóban el tudja-e látni a neki szánt feladatot, és ha igen, vajon ez-e a legkívánatosabb megoldás?

A neoliberalisok a piac elsőbbségét hirdetik (és általában figyelmen kívül hagyják a családot), a konzervatívok nagyobb jóléti szerepet szánának a családnak és a helyi önkormányzatoknak. A szociáldemokraták kollektív megoldások mellett hagyományos elkötelezettségét az a félelem táplálja, hogy a család és a piac sem kínál kielégítő biztonságot, ráadásul mindkettő erősíti az egyenlőtlenséget. Sokat tanulhatunk ebből a változatosságából azt illetően, hogy egy adott jóléti cél elérésére melyik intézményi megoldás működik jól vagy rosszul. A felelősségmegosztással kapcsolatos választást a jóléti háromszög három sarokpontja között a társadalomtudósok az alternatív jóléti modellek közötti választásként írják le. És végső soron valóban erről kell döntenünk.

Hasonló kihívások a különböző jóléti modellekben

Összességében minden európai ország ugyanazokkal a kockázatokkal, szükségletekkel és alternatívákkal szembesül. Mindenütt nőnek a piaci eredetű egyenlőtlenségek és hasonlóak a demográfiai változások hatásai. De az is igaz, hogy ezek a konvergencia jóléti kihívások egymástól jelentősen különböző jóléti rendszerekben jelennek meg. Ebből következően az egyes rendszerek örökölt erősségeik és gyengeségeik függvényében eltérő képességekkel rendelkeznek az új kockázatokra adott hatékony válasz megadásához. Az erősségek és gyengeségek viszont attól függenek,

hogy milyen a három pillér szerepe, illetve hogy mennyire kiterjedtek az *állami* jóléti programok és intézmények.

Az északi országok

A skandináv jóléti modell nemzetközileg egyedülálló abban, hogy az állami pillérre teszi a hangsúlyt. Két célkitűzéstől vezérelve aktívan „defamiliarizálták” a jóléti kötelezettségeket: az egyik cél a családok megerősítése volt (a tehermentesítésükön keresztül), a másik pedig a nagyobb egyéni függetlenség megvalósítása. A modell egyúttal aktívan „dekommodifikálta” az állampolgárok jóléti szükségleteit, minimalizálni akarván annak mértékét, ahogyan az egyének jóléte függ a piaci érvényesülésüktől. De – és ezt fontos hangsúlyozni – a piac jóléti szükségletek kielégítésében játszott szerepe korlátozását összekapcsolták az állampolgárok foglalkoztathatóságát és termelékenységét javító politikával.

Az északi jóléti *államok* három alapvető jellemzője, hogy univerzális jövedelemgaranciákat, aktivációs lehetőségeket és fejlett szolgáltatásokat nyújtanak a gyerekeknek, fogyatékkal élőknek és a támogatásra szoruló időseknek. Az átfogó és bőkezű jövedelembiztonsági háló kimutathatóan hatékony eszköz a szegénységgel szemben. A magas színvonalú univerzális transzfereknek olyan szerepük is van, hogy erősítsék a kockázatvállalási hajlandóságot, és ezáltal növeljék a munkaerőpiac rugalmasságát, segítsék az alkalmazkodását. Az aktivációs politika ténylegesen csökkentette a tartós munkanélküliséget, s emellett a családoknak nyújtott szolgáltatásoknak kétszeresen is kedvező hatásuk érvényesül: a nők számára lehetővé teszi a gyerekvállalást és a karriert is, s egyúttal maximalizálják a foglalkoztatási rátát. Az északi jóléti modell kétségkívül költséges, ha az állami bevételeket és kiadásokat vizsgáljuk. De kimutathatóan *nem* költségesebb a többi modellnél, ha a rendszer egészére kiterjedő könyvelési módszert alkalmazunk. Amit a skandinávok adókra költenek, azt az egyesült államokbeli állampolgároknak a saját zsebükből kell kifizetni. Persze elmondható, hogy a szokatlanul arányosan terített adóteher ellenére a magas adók kétségkívül veszélyeztethetik a modellt.¹⁰ Ezidáig a széles körű középosztálybeli támogatásnak köszönhetően a modell fenn tudta tartani az adózási szintjét. Ugyanakkor a dán egészségügyi rendszer múlt évtizedben tapasztalható leépülése mutatja a komoly pénzügyi feszültségek meglétét. Az 1990-es évek gazdasági válsága idején a svéd példa újra bizonyította, hogy a modell fennmaradása a gazdasági növekedéstől és a teljes foglalkoztatás megőrzésétől függ. Ha alacsony marad a gazdasági növekedés és tovább nőnek a piacra visszavezethető egyenlőtlenségek és dualizmusok, akkor az északi modell kemény próbának lesz kitéve.

A skandináv modell viszonylag jó helyzetben van a posztindusztriális változás következményeinek kezelése terén. A jóléti felelősségek „defa-

10 A GDP százalékában mért teljes jóléti forrásallokáció nem nagyobb Skandináviában, mint az Egyesült Államokban. A különbség egyszerűen a magán- és közkiadások eltérő aránya (Esping-Andersen 1999).

miliarizálásával” kedvező lehetőségei nyílnak az új női szerepek teljes mértékű kihasználására. Mivel a sérülékenyebb csoportok – például a gyereküket egyedül nevelő szülők, idősebb munkások, fogyatékkal élők – mobilizálásában is hatékony, maximalizálni tudja a befogadást és minimalizálja a kirekesztést. Az északi országok Belgiummal együtt azon kevés OECD-ország közé tartoznak, amelyek *egyidejűleg* képesek csökkenteni az időskori és a gyerekszegénységet is. Ezzel bizonyítják, hogy a bőkezű időskori ellátások önmagukban nem összeegyeztethetetlenek az aktív családtámogató politikával. A maximálishoz közeli foglalkoztatási szint mellett kevés a korai nyugdíjazás és meglehetősen magas a gyermekvállalási hajlandóság. A skandináv példából levonható, talán legfontosabb tanulság, hogy a preventív módszerek támogatása beruházásokkal nagy sikerekhez vezet.

A „liberális” jóléti modell

Írország és az Egyesült Királyság jóléti modellje az Egyesült Államokéhoz hasonlóan aktívan támogatja a piaci megoldásokat. Ezt kettős stratégiával teszi: ösztönzi a magán jóléti ellátásokat és az akut piaci kudarcok kezelésére korlátozza a közfelelősséget. Az egészségügyi ellátórendszer figyelemre méltó kivételével az állami szerep reziduális, és a bizonyítottan rászorultaknak nyújtott, célzott ellátások rendezésére korlátozódik. Ebből következően a rendszer a magán jóléti piac felé tereli a középosztályt, az állam pedig erősíti a jövedelemtesztelés szerepét. Ezzel párhuzamosan a hangsúly a hagyományos szükségletfelmérésről a munkához kötött ellátásokra kerül, amelyeket hatékonyabb eszköznek tekintenek két probléma megoldására. Ezek közül az egyik a megfelelő munkaösztönzők széles körű hiánya, a másik az alacsony bérű foglalkoztatás terjedése. Ez tulajdonképpen az egyre kevésbé szabályozott munkaerőpiacon belül szükséges párnának tekinthető.

Úgy tűnhet, hogy a munkavégzéshez kötött célzott juttatások hatékonyabb eszközt jelentenek a társadalmi kirekesztés ellen, mint mondjuk a hagyományos társadalombiztosítás, de ez egyáltalán nem biztos. Ha a juttatások munkához kötődnek, nem segítik a munkanélkülieket. A jogosultság megszerzéséhez a kisgyerekes anyáknak olcsó gyermekgondozó intézményekre van szükségük. Ha a jogosultságot rászorultság-vizsgálathoz kötik, a juttatásokat nagy valószínűséggel alacsonyan állapítják meg, és számottevő lesz az ellátásból kimaradók aránya, és súlyosabb a jóléti függőség problémája. A munkához kötött ellátások olyan, nemkívánatos externáliákhoz is vezethetnek, mint például a munkabérek lenyomása.

A magán jóléti programok ösztönzése jótékony hatással lehet a költségvetési egyensúlyra, de könnyen szociális dualizmusokhoz és másodlagos következményekhez vezethet. Az egyik eredmény az lehet, hogy az alacsonyabb jövedelmű háztartások tagjait másodrendű jóléti állampolgárokká fokozza le. Ha prioritás marad az egyenlőség, a célzott jóléti programok alacsony hatékonysággal működnek, miként ezt a nemzetközileg nagyon magas szegénységi ráták is mutatják. Ráadásul a szegény-

ség különösen nagyarányú a létszámában leggyorsabban növekvő sérülékeny háztartástípusokon belül (gyermeküket egyedül nevelő anyák, fiatal gyerekes családok). Irreális az a várakozás, hogy a lendületes piac majd hatékonyan csökkenti a jóléti függőséget. Az Egyesült Királyságban például a munkanélküliség kilencvenes években bekövetkezett csökkenése nem járt együtt a munkanélküli háztartások hasonló csökkenésével. A családoknak nyújtott szolgáltatásokba irányított átfogó és nagyarányú befektetések nélkül nem szűnik meg a segélyezést elsősorban szükségessé tevő alacsony bérek csapdája.

Ha a célzás és privatizálás legfontosabb célja az adók és közkiadások mérséklése, ez bizonyos mértékben valóban megvalósult Nagy-Britanniában, különösen a hosszabb távú nyugdíjkiadások esetében. De ennek másodlagos következményeként nőnek a háztartások magánbiztosításra költött kiadásai, és így kétséges, hogy összességében mérhető-e bármilyen költségmegtakarítás. A nagy problémát itt az jelenti, hogy az állampolgárok piaci megoldások felé fordulásával arányosan jelentősen csökken az állam bevételnövelő kapacitása és a hatékony állami szociálpolitika lehetősége. Ha a jóléti állam egyre kevesebb ellátást nyújt a közeposztálynak, annak tagjai nem lesznek hajlandóak továbbra is magas adókat fizetni, egyszerűen már csak azért sem, mert többet kell magánbiztosításra költeniük. Így a modellnek korlátozott politikai lehetőségei vannak a jövő nyomasztó szociális problémáinak kezelésére.

A kontinentális európai jóléti modell

A kontinentális európai országok legtöbbszörében, de nem mindegyikében létező egyik jellemző vonás a hagyományos családi jóléti felelősségek fennmaradása – leginkább Dél-Európában, legkevésbé pedig Franciaországban és Belgiumban. Ebben az összefüggésben messze a legfontosabb a fő (többnyire férfi) kenyérkereső biztonsága. A modell familiáris jellegét tovább erősíti a társadalombiztosítás dominanciája.

A foglalkoztatáshoz kötött társadalombiztosítás jó védelmet nyújt az egész életükben stabil állásokkal rendelkezőknek. Ezért a társadalombiztosítási tradíciót követő országok általában erős foglalkozási garanciákat és szabályozásokat vezettek be. Nem meglepő, hogy a kontinentális európai munkaerőpiacok minden felmérésben magas rigiditási mutatókat érnek el (Esping-Andersen and Regini 2000). Egy társadalombiztosítási dominanciájú rendszer hosszú távú életképessége azonban egyre inkább megkérdőjeleződik, mivel a munkaerőpiachoz gyenge szálakkal kötődők – például a nők, szezonális munkavállalók – számára nem nyújt megfelelő biztonságot. Még ennél is rosszabb, hogy a társadalombiztosítás nem ad megfelelő választ az új demográfiai és foglalkoztatási szerkezetre. Mivel egyre későbbi időre tolódik a stabil munkavállalás kezdete és egyre instabilabb a foglalkoztatás, sokan nem szereznek elégséges nyugdíj-jogosultságot. Ugyanakkor a növekvő nyugdíjkiadások finanszírozására nőnek a bérterhek, és ez hozzájárul a fiatalok és a kevésbé termelékeny álláskeresők kiszorításához a munkaerőpiacról. A férfi kenyérkeresőknek nyújtott erős munkahely-garanciákkal kombinált passzív jövedelem-

fenntartást problémássá teszi az instabilabbá váló házasságok és a nem hagyományos háztartások számának növekedése is. Sok országban a stabil foglalkoztatottaknak nyújtott erős védelemből és bizonyos – a munkaerőpiacra belépni szándékozók elé állított – sorompókból álló kombináció szélesíti a szakadékot a privilegizált „bentiek” és a bizonytalan helyzetű „kintiek” között. A család kiemelkedő jóléti szerepe kivédi a társadalmi kirekesztés sok kockázatát, de ugyanez negatívan hat a nők gazdasági függetlenedési törekvéseire. Kimutatható, hogy a familiáris jóléti rendszer paradox módon az alacsony születésszám legfontosabb oka.

Az „atipikus” kockázatok kezelésére a kontinentális európai országok vagy meghosszabbítják a családi ellátásokat, vagy nem járulékalapú ad hoc ellátásokkal – például szociális nyugdíjjal és különböző szociális minimumokkal – egészítik ki a rendszert. A túlságosan transzferközpontú szociálpolitika nem hatékony válasz a társadalmi kirekesztésre. Ma már a kontinentális Európa egészében teret nyert az a világos felismerés, hogy a szolgáltatásoknak, ezen belül is elsősorban a kisgyerekeknek és gondozásra szoruló időseknek nyújtott szolgáltatásoknak kell sürgős elsőbbséget biztosítani. A szűk adóbázis és a magas nyugdíjköltségek miatt viszont a modell országai korlátozott fiskális lehetőségekkel rendelkeznek. A modellt nagyon sebezhetővé teszi a foglalkoztatás stagnálása és a magas inaktivitási ráta. Ezért a hosszú távú fenntarthatóságának *sine qua non*ja a nők és az idősebb munkások foglalkoztatottságának növelése.

A kontinentális európai jóléti államok a „jólét munka nélkül” helyzet csapdájába kerültek, amelyből nehéz a szabadulás. Nehéz a munkahelyek számának növelése, a piacon a magas bérek és járulékok, a közsférában pedig a kemény költségvetési korlátok miatt. Munkahelyek hiányában a megoldás a korai nyugdíjazás további járulékemelkedéshez vezető szubvencionálása. A modell közös jellemzője, hogy alig, vagy egyáltalán nem léteznek az embereket a „jólét munka nélkül” helyzet csapdájából kiségitő programok (például a nők helyzetét javító juttatások és szolgáltatások).

Ebben az összefüggésben érdemel figyelmet a „holland csoda”. Az 1980-as években Hollandia mintapéldája volt a túlzottan passzív, jövedelemfenntartó programok által dominált jóléti rendszer negatívumainak, nagyon alacsony női foglalkoztatási aránnyal és rekord magasságú transzfer függőségi rátákkal. A holland munkaerő-piaci sikertörténet több, egymással összefüggő program eredménye. Ezek közül a legfontosabb a részmunkaidős és az átmeneti foglalkoztatás hatalmas arányú kiterjesztése, illetve a béremelések elhalasztása. Mindezt kombinálták a tartós jóléti függőség meglehetősen hatékony korlátozásával, de a szociális juttatások jelentősebb csökkentése nélkül. Az eredmény a nők foglalkoztatásának és általánosabban a szolgáltatásokban fenntartott munkahelyek számának jelentős emelkedése lett.

Országos jóléti rendszerektől egy európai modell felé?

Az országok közötti kölcsönös függőségek erősödésével és az európai integráció előrehaladásával az új jóléti építmény támogatottsága vitán felül globálisabb és nemzetekfeletti lesz. A neoliberais terv valójában

univerzális gyógymódként hirdette magát, és a Harmadik Út – bár eredetileg a brit közönségnek szánták – is gyors befolyásra tett szert az Egyesült Királyságon kívül. Az az egyszerű tény, hogy a legtöbb – ha nem az összes – európai ország küszködik a szociális védelmi rendszere megreformálásával, segítheti a megoldások megtalálására irányuló összehangolt, közös erőfeszítést. Ez a háttérre annak, hogy az elmúlt években az Európai Unióban intenzívebbé váltak a szociálpolitikai viták.

Mindebben nincs semmi különösebben új. A szociális reformok első nagy, „bismarcki” szakaszában éppúgy nemzetközi volt a vita, mint ma. Egymástól olyan távoli országokban, mint Olaszország és Svédország, hevesen vitatkoztak a kialakuló német modell előnyeiről és hátrányairól. Sok ország, még Japánt is beleértve, tudatosan másolta Bismarckot. A versenytér ugyanígy globális volt, vagy talán még erőteljesebben, mikor Gustav Möller, Franklin Roosevelt és lord Beveridge elindította a második nagy reformhullámot. Egyedülállóan globálisnak tűnik az a történelmi pillanat, amelyben most vagyunk, de a történelem rövid tanulmányozása után is rájöhethetünk, hogy nem az.

A 21. századra vonatkozó közös európai stratégia felvállalása még mindig kifejezetten félénken és vonakodva zajlik. Az Európai Unión belüli holland elnökség idején kétségkívül megtették az első lépést, mikor elfogadták a közös foglalkoztatási stratégiát és felvetették a „szociális védelem mint termelési tényező” megközelítést. Újabb és merészebb ösztönzést adott a 2000. márciusi Lisszaboni Csúcsértekezlet, amely a politikai prioritások élére helyezte a szociális védelem kérdéseit. Ennek folytatásaként az Európai Tanács nizzai értekezlete közleményének 7. pontjában az áll, hogy „a fejlett szociális védelmi rendszerekkel rendelkező európai szociális modellnek segítenie kell a tudásalapú gazdaságba való átalakulást. Európa legfontosabb értékei az emberek, és az uniós politika középpontjában az embereknek kell állniuk. Az emberekbe való beruházás és az aktív és dinamikus jóléti állam döntő jelentőségű lesz mind Európának a tudásalapú gazdaságban elfoglalt helye, mind annak biztosítása szempontjából, hogy az új gazdaság kialakulása nem jár együtt a munkanélküliség, a társadalmi kirekesztés és a szegénység jelenleg meglévő szociális problémáinak fennmaradásával.”¹¹

Egy teljesen megtervezett és összehangolt európai reformpolitika, különösen, ha a harmonizáció a célja, irreális elképzelés. De a közös célok elérésére való törekvés az úgynevezett „nyitott koordinációs módszerrel” elfogadható, és valószínűleg ígéretes utat jelent a tagállamok számára a „negatívból” a „pozitív” integráció felé tartó elmozdulás szempontjából (Scharpf, 1999). Nem meglepő, hogy az utóbbi három évben intenzívebbé vált a közösen elfogadható és reális politikai célok keresése.

Az előbbi idézet egy első, bár teljesen általános pillantást nyújt arról, hogy az európaiak miben egyezhetnek meg: a gazdasági versenyképesség javításának előfeltétele a megszokott szociális jogosultságok megőrzése és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem. Itt ismét csak nyilvánvalóak a politikai döntéshozatallal kapcsolatos rawlsi alapelvek. A konkrétumokat illetően eddig az egyedüli tényleges siker a közös foglalkoz-

11 The Council of the European Union. Document 14011600, soc 462 (Annex)

tatáspolitikai irányelvek elfogadása. De az Európai Unión belül számos, sokak által támogatott és vitatott „protocél” létezik. A Szociális és Foglalkoztatási Tanács jóváhagyta a következő célokat: nemek közötti kiegyenlítés, a munkavállalás kifizetődővé tétele, biztos és fenntartható nyugdíjak biztosítása, a társadalmi összetartozás elősegítése, magas minőségi szintű és fenntartható egészségügyi ellátórendszer kialakítása. Az Európai Tanács a portugál elnökség alatt elfogadta azt a közös belga és brit indítványt, amelyben különös figyelmet kaptak a gyerekek, és amely a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemhez kapcsolódó teljesítmény értékelésére vonatkozott. De kevés kivételtől eltekintve – mint amilyen például a 2010-ig elérendő 60 százalékos női foglalkoztatási ráta –, a jó javaslatok száma messze meghaladja a ténylegesen elfogadott konkrét programokét.

Az, hogy a reform alapvetően nemzeti vagy közös, európai ügy lesz-e, nagyrészt két körülménytől függ:

- az egyes országoknak valóban ugyanazokkal a kihívásokkal kell-e szembenézniük,
- a nagymértékben különböző jóléti rendszereket tekintve reális és előnyös politika-e ugyanazon célok elfogadása.

A könyvben a jóléti modell bármiféle alapvető átalakítása szempontjából kulcsfontosságú, négy politikaterülettel foglalkozunk: gyerekek és családok, nemek közötti viszonyok, munkában töltött élet, nyugdíjazás. E területek kettős szempontból is meghatározóak. Először is döntő jelentőségűek az állampolgárok életésélyeinek alakításában, másodsor pedig a posztindusztriális változások keltette legnagyobb kihívásokat jelentik.¹²

Az általunk feltett kérdés az, hogy szükség van-e új társadalmi szerződésre, és ha igen, ennek mire kell kiterjednie. A tanulmány végén röviden ezeket a kérdéseket tekintem át.

A társadalmi szerződés újrafogalmazása

1. Új családpolitika

A második világháború utáni családpolitika fő célja a férfi kenyérkereső védelme és a sokgyerekes családok támogatása volt. Ma öt ok miatt csaknem fordított a helyzet.

1. A második világháború utáni politika alapjául szolgáló családszerkezet ma már nem domináns.

2. Az anyák foglalkoztatásához új kisgyerekgondozó intézményekre van szükség.

3. A nagyarányú fiatalkori munkanélküliség és a lakáspiacra való belépés előtt álló nagy akadályok miatt a fiatalok nem tudnak családot alapítani.

4. A családok egyre inkább instabilak, és ez gyakran jár együtt a szegénységgel.

¹² Ötödikként ide sorolható az egészségügy, de ezt nem vizsgáljuk a könyvben.

5. A későbbi életesélyeket egyre jobban meghatározza a gyerekkor minősége.

Az emberek a gyerekkorukban szerzik meg annak a tőkének a nagy részét, melyet később a jó élet elérése érdekében hasznosítani tudnak. Az oktatásba és a képességek fejlesztésébe való beruházás mindinkább nélkülözhetetlen az emberek életesélyei szempontjából, de ezt most olyan helyzetben kell megvalósítani, amikor a családok egyre törekenyebbek. A szülők erőforrásai egyre fontosabbá válnak, ahogyan nő a sebezhetőségük. Új, gyermekközpontú szociális beruházási stratégiára van szükség, amely a gyerekszegénység elleni jövedelemgaranciákon és az anyák foglalkoztatásának maximalizálásán alapul.

2. Új szerződés a nemek között

A második világháború utáni társadalmi szerződés mindenütt arra a később beigazolódott feltevésre épült, hogy a nők a házasságkötés után háziasszonyként otthon maradnak. Az elmúlt húsz évben azonban a nők iskolázottsági szintje meghaladta a férfiakét, és a férfiak bérelőnye is csökkenőben van. Annak mértékében, ahogy az új szolgáltató gazdaság kedvezni fog a nőknek, a háztartások jóléttel kapcsolatos számításai és megfontolásai a nők munkaerő-kínálatának emelkedéséhez vezetnek. Ezenkívül a nők egyre jobban igénylik a nagyobb gazdasági függetlenséget és a szakmai karriert.

A nemek közötti viszonyokat érintő, manapság zajló forradalom egyszerre visszafordíthatatlan és kívánatos. Előnyeinek teljes kihasználása érdekében újra kell szabnunk a munka, a jólét és a család közötti viszonyt. A nők foglalkoztatása egyfelől fokozza a családok jólétét, és egyúttal támogatja a jövőbeli állami jóléti kiadások finanszírozhatóságát. Másfelől új szociális kockázatokat is teremt – például instabilabbá teszi a családokat, és új, „atipikus”, gyakran sérülékeny háztartástípusokat hoz létre. Ha nem sikerül megoldani ezt az „összeférhetetlenségi” problémát, akkor az európai társadalmakban hosszú időre állandósulni fog az alacsony születésszám, ami éles ellentétben áll az európai állampolgárok ismert vágyaival a magasabb gyerekszámot illetően. Mindez egyértelműen egy új, „nőbarát” társadalmi szerződés szükségességére utal, mivel a nők jólétének javítása egyúttal a társadalom egészének a jólétét is emeli.

A politikai kihívás lényege két alapkérdés. Először, hogyan egyeztethető össze az anyaság a munkavállalással és a karrierrel. Ezt gyakorta nevezik a „nőbarát” politika alapproblémájának. Másodsor, miként valósítható meg egy új és a korábnál egalitáriánusabb egyensúly a férfiak és nők élete között – ez a társadalmi nem problematika alapkérdése.

Néhány európai jóléti állam már hozzákezdett az anyaság és a karrier harmonizálásához. A többiek, ha a gyakorlatban még nem is, de legalább szóban szintén a „nőbarát” politika hívei. A nők követeléseinek pusztá hatása mellett erre ösztönzik a politikát sürgető gyakorlati megfontolások is. Így például Olaszországban és Spanyolországban, ahol a nők aktivitási

rátája csak a fele az észak-európainak, nyilvánvalóan növelni kell a munkaerő-piaci részvételi arányait, részben a közösen elfogadott foglalkoztatási célok teljesítése érdekében, részben pedig bármilyen, a fenntarthatóságra irányuló hosszú távú stratégia nélkülözhetetlen elemeként. A legtöbb európai ország sokkal kevésbé fogékony a nemek közötti egyenlőséggel összefüggő kihívásra. Érthetően nehéz megváltoztatni az évszázadok alatt rögzült szokásokat, és nincsenek kész megoldások. De a skandináv tapasztalatok mutatják, hogy jóléti intézkedésekkel ösztönözni lehet az apák erőteljesebb részvételét a fizetetlen otthoni munkák elvégzésében és a gyerekevelésben. Ekként a női életpályák folyamatban lévő „maszkulinizálódása” mellett a politika segítségével végbemehet a férfi életpályák „feminizálódása”.

3. A társadalmi összetartozás erősítése foglalkoztatás révén

A háztartások jólétének legfontosabb bázisa továbbra is a fizetett munka lesz, és aligha meglepő, hogy a több munkahelyet az összetartozó társadalom (inclusive society) *sine qua non*jának tartjuk. E téren nem sok változás történt a második világháború utáni évek óta, de a jelenlegi kihívás jelentősen különbözik a néhány évtizeddel ezelőtől. Mikor Beveridge és kortársai elkötelezték magukat a teljes foglalkoztatás mellett, egyértelműen csak a férfiakra gondoltak. Bármiféle hasonló értelmes 21. századi elköteleződésnek tartalmaznia kell a nőket is. A múltban egy ország foglalkoztatási helyzetét a bővülő ipari munkahelyek határozták meg, amelyek a gyorsan növekvő termelékenység eredményeként emelkedő béreket és stabil állásokat biztosítottak. Ma nagyrészt a szolgáltatásokra számíthatunk, amelyek jóval duálisabb jellegűek, és az itt tapasztalható, nagyon egyenlőtlenül eloszló termelékenységnövekedés a növekvő fizetési különbségek csapdájához vezet. A munka átalakulásának pozitív oldalaként dominánssá váltak a szakképzettséget igénylő állások, negatív fejlemény viszont, hogy bizonytalanabbá lett a foglalkoztatás, nőtték a béregyenlőtlenségek, jelentősen megsaporodtak az alacsony fizetést és viszonylag rossz munkafeltételeket biztosító állások. Mindez befolyásolja az emberek karrierkilátásait, a változásokhoz való alkalmazkodási esélyeit, és a bizonytalanság új formáit hozza létre.

Ma már jól bizonyítható, hogy az általános fejlődés a képzettségi szintek növekedését generálja. Az ipari hanyatlás főként az alacsonyabb képzettségűeket érinti, a legdinamikusabban fejlődő szolgáltatások, mint például a pénzügyi és szociális szolgáltatások, szakképzett munkaerőt igényelnek. De a foglalkoztatás minőségi javulása könnyen polarizációhoz vezethet, mivel a munkaintenzív, rutinszolgáltatásokra épülő helyeken sok alacsony képzettséget igénylő állást tartanak fenn¹³. Ha az ilyen állások a magánszektorban koncentrálnak, akkor valószínűleg alacsony bérek és rossz munkakörülmények társulnak hozzájuk.¹⁴

¹³ Az angol nyelvű irodalomban ezek elnevezése a „MacJobs”.

¹⁴ A legfrissebb felmérésre lásd OECD (2001). Kitérő összefoglaló elemzést nyújt Scharpf and Schmidt (2000).

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia célja a társadalmi kirekesztés elleni harc munkahelyek létesítése révén. A legtöbb uniós tagállamban költségvetési okok miatt kizártnak tűnik a közszolgáltatásokban fenntartott munkahelyek nagyobb arányú bővítése, így egy ilyen *kvantitatív* expanzió együtt járhat a bizonytalanabb, *rosszabb minőségű állások* számszerű növekedésével. A munkahelyek polarizálódása reális veszélyt jelent, mivel az új képességek megszerzésébe fektetett beruházás a magasabb foglalkoztatási csoportokban koncentrálódik, míg az alacsony képzettségűek által betöltött munkahelyek kevés esélyt kínálnak a képzésre, a képzettség javítására, vagy a személyes fejlődésre. A magas foglalkoztatási szint növelheti a rossz minőségű munkahelyek piacát, növelve egyúttal a rossz munkahelyekbe zárt munkások osztályát is, mely tagjainak szembe kell nézniük a bizonytalansággal, és paradox módon a munkanélkülivé válás magas kockázatával.

A munka átalakulása érinti a dolgozók egészségét is. A „régiben” a fizikai veszélyek jelentették a fő kockázatot, az „új gazdaságban” viszont a stressz-jellegű kockázatok kerülnek előtérbe. Mindezt még hangsúlyosabbá teszi a vállalatok versenystratégiája, különösen az, ahogyan a felelőségek decentralizálása révén növeli a munkaerő termelékenységét, és ahogyan az atipikus foglalkoztatási formákat preferálja a munkafolyamatok intenzifikálásával. A munkavállalók bizonytalanságának új formái újabb súlyosbító tényezők. A képzettségek cseréje iránti igény véget vet az életre szóló munkahely tradíciójának, és a stabil karrier feltételévé válik az állandó alkalmazkodás, és az új és új képességek elsajátítása. Ebben az összefüggésben a hagyományos egészségügyi szabályozások elveszítik a hatékonyságukat, így az új egészségügyi kockázatok áldozatainak sorsa nagy valószínűséggel a munkaerő-piaci marginalizálódás.

A háztartások foglalkoztatási esélyei is a polarizáció forrásai lehetnek. Egyrészt nő a biztos forrásokkal, elégséges munkával és magas jövedelemmel rendelkező háztartások száma, másrészt ugyancsak egyre több a sérülékeny háztartás (például gyereket egyedül nevelő szülő, szegény dolgozó házaspár). Az ilyen polarizációt erősíti a házasságok instabilitása és a házassági homogámia is. A megoldandó probléma az, hogy a családok foglalkoztatási esélyeinek javítása és a háztartások szegénységének hatékony enyhítése érdekében miként egyeztessük össze a foglalkoztatási politikát és a családpolitikát.

A háztartás sérülékenysége és a rossz foglalkoztatási esélyek valószínűleg egybeesnek, és ekkor drámai módon megnő a társadalmi kirekesztettség veszélye. Itt is különbséget kell tennünk ideiglenes és állandósult depriváció között. Az emberek életésélyeit nem feltétlenül befolyásolja a rövid ideig tartó alacsony fizetés vagy a „MacJobs” jellegű állás. De más a helyzet, ha ez állandósul, különösen, ha a hátrányok halmozódnak. A társadalmi integráció erősítését célzó politikának garanciákat kell tartalmaznia a tartós deprivációs csapdahelyzetekkel szemben.

A szegénység hossza jelentősen megnő, ha az általános szegénységi ráták magasak (Duncan et al., 1993; Bradbury et al., 2001; OECD, 2001). Ennek az empirikus kapcsolatnak a tudatosítása nagyon fontos, mert e szerint a társadalmi összetartozás erősítését célzó stratégia első és nél-

különbözhetetlen eleme a szegénység csökkentése. A tartós társadalmi kirekesztettség és hátrányos helyzet növekvő kockázatot jelentenek, ezért sürgősen ki kell alakítanunk a garanciákat az ilyen csapdahelyzetekkel szemben.

Mivel a társadalmi kirekesztettség negatív spirálját egyértelműen a stabil, jól fizetett munkahelyekhez való hozzájutás hiánya okozza, a politika nem meglepő módon vagy a „munkavállalás kifizetődővé tételére”, vagy az aktiválásra és tanulásra koncentrál. Mindkettő gyengéje, hogy jellemzően túl kései a segítség. A politikai intézkedések első, szükséges lépése a munkahelyek minőségének javítása. Mivel reálisan feltételezhető, hogy a jövő munkaerőpiaca sok rossz állást fog tartalmazni, a csapdahelyzetek elkerülése szempontjából döntőek lesznek az olyan, mobilitást támogató programok, mint az élethosszon keresztüli tanulás és képzés támogatása. Tudjuk, hogy a legjobban megtervezett aktivációs politika is rosszul működik, ha alapvetően kompenzatorikus szemléletű. Az aktív képzési és mobilitást segítő politika csak akkor lehet hatékony, ha egy preventív stratégia részeként alkalmazzuk. Ez ismételten a gyereket és fiatalokat segítő szociális beruházás döntő fontosságára hívja fel a figyelmet. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy a foglalkoztatáspolitikának és a családpolitikának egymással összehangoltan kell működni.

4. A generációs szerződés

A második világháború utáni nyugdíjszerződés hátterében a kedvező demográfiai helyzet és a gyors gazdasági növekedés állt. A bőkezű felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek pénzügyileg életképesek voltak, mivel a reálbérek és a járulékfizetők száma is nőtt. Ma ez egyikről sem mondható el, és azzal a problémával szembesülünk, hogy nehezen tarthatók fenn a korábbi nyugdíjígérvények.¹⁵ A mai nyugdíjrendszerek sikeres megreformálásának hiánya sok országban negatív másodlagos következményekhez vezethet. Főleg azokról az országokról van szó, amelyekben járulékalapú a finanszírozás, mivel a növekvő munkaerőköltségek veszélyeztetik az új munkahelyek létesítését, különösen az alacsony termelékenységű, munkaintenzív magán szolgáltatásokban.

A társadalombiztosítási nyugdíjak leépítése javíthatja az államháztartás helyzetét, de ez valószínűleg nem változtatná meg a az összes nyugdíjkiadás GDP-arányát. A privatizáció a legtöbb országban igazságtalansághoz vezetne (kettős fizetés), s növelné a nyugdíjasok közötti egyenlőtlenséget és a bizonytalanságot. A negatív demográfiai trend megfordítása „szülésösztönző” intézkedésekkel középtávon nem járható út, és a bevándorlás is csak akkor fedezhetné a hiányt, ha a jelenleginél nagyságrenddel nagyobb lenne. Mindebből következően csaknem teljes az egyetértés abban, hogy az életképes új nyugdíjszerződésnek két elemet kell kombinálnia. Először a mai és a jövőbeli nyugdíjasok biztonságát is

¹⁵ Természetesen jelentősen enyhítené a problémát, ha visszatérne a gyors reálbér-növekedés korszaka.

garantálnia kell. Másodszor pedig meg kell változtatnia a munka és a nyugdíj idejének elosztását, részben az aktív korúak foglalkoztatásának növelésével, részben pedig a nyugdíjba vonulás elhalasztásával.

A nagy kihívás az, hogy miként valósítsuk meg egyszerre az *intergenerációs méltányosságot* (a jövőbeli nyugdíjak költségeinek fenntartható és méltányos elosztását a dolgozók és nyugdíjasok között), és az *intragenerációs igazságosságot* (a legrosszabb helyzetűek jólétének biztosítását, aktív és nyugdíjas korukban egyaránt). Az átmeneti költségek problémájának egyik megoldása lehet a generációk közötti arányos teherviselésre vonatkozó Musgrave-elv érvényesítése. Az intragenerációs igazságosság erősítéséhez az összevételeken belül növelni kell az általános adóbevételek arányát, mind a legrosszabb helyzetűek védelmére, mind pedig a pótlólagos nyugdíjkiadások fedezésére. A szegénységi küszöb feletti, garantált nyugdíjminimum nemcsak megvalósítható, hanem a jövőbeli generációk jóléte melletti kiállítás előfeltételének is tekintendő.

Az új generációk közötti égetően időszerű szerződéssel kapcsolatos teendőknél azonban ezzel még nincs vége. A születéskor várható életkor kitolódása nagy kihívás az egészségügynek, és növekvő igényeket támaszt az idősök és fogyatékosok ellátórendszereivel szemben. Az új generációs szerződéshez újra kell tárgyalni a munka és nyugdíj közötti viszonyt, valamint a gondozással kapcsolatos kérdéseket. Mivel az Európai Unió a nemek közötti egyenlőség elkötelezett híve, és támogatja a nők foglalkoztatásának növelését (és elsőbbséget adva, mivel ez elengedhetetlen a vállalt jóléti kötelezettségek teljesítéséhez), az a tradicionális megoldás természetesen nem jöhet szóba, hogy az időseket a (többnyire nő) családtagjaik gondozzák.

Összegzés

Ismét hangsúlyozzuk, hogy nem egy olyan politikai *panacea* felkínálása a szándékunk, amely egyszer s mindenkorra megold minden problémát. Ennél szerényebb, első célunk szerint azokat az elemeket vázoljuk, amelyek szükségesek az átfogó modellváltáshoz. A második célunk az, hogy felhívjuk a figyelmet néhány, a mai vitákra jellemző, aggasztó politikai receptre. Vegyük a nyugdíjpolitika példáját. A nyugdíjba vonulás későbbi időre halasztása biztosan jó célkitűzés, de működik-e mindenki esetében? Vagy: az aktiválás vonzó alternatívának tűnik a passzív jövedelemfenntartással szemben, de helyettesíteni tudja-e az alapvető jóléti garanciákat? Manapság divatos dolog a passzív megoldások szerepének lebecsülése és ehelyett az aktív programok fontosságának hirdetése. Ez félrevezető lehet, ha – miként a bizonyítékok mutatják – az aktiválás csak költséges, rosszabb alternatívája a prevenciónak. Vagy nézzük ismét a nemek közötti viszonyok alakítását célzó politikát. Mindenütt a gondozással kapcsolatos szolgáltatások „nőbarát” átalakítása és a szülési szabadság rendszerének formálása a jelszó. De ez önmagában véve valószínűleg nem oldja meg a dolgozó anyák problémáját.

Továbbá: figyelembe véve az országos jóléti rendszerek nagy változatosságát, még akkor is természetlen dolog egyetlen átfogó terven elmél-

kedni, ha mindenütt nagyon hasonlóak a problémák. Ahogyan egyik uniós tagállamban sem valószínű, hogy privatizálni fogják a jóléti államot, nem várható radikális jóléti rendszerváltás sem. Az egyes országok jóléti rendszereinek intézményes szerkezete be van zárva az adott ország történelmi tradícióiba, és a közös célok realista megfogalmazásakor tekintetbe kell venni, hogy ezek elfogadása után a nemzeti sajátosságokhoz kell igazítani az alkalmazásukat.

Könnyen steril tudományos kísérletté válhat, ha anélkül nevezzük meg az általános politikai célokat, hogy figyelembe vennénk a gyakorlati politikai hatásait és az eltérő európai jóléti modellekhez illesztésük problémáit. Éppen ezért tanulmányunk tartalmaz egy negyedik „problematikát” is: azon előfeltételek vizsgálatát, amelyek országos és uniós szinten is szükségessé és lehetségessé teszik a reformot. A kihívások Finnországtól Görögorszáig nagyon hasonlóak, de minden tagállamnak saját jóléti politikai öröksége, érdekszervezet-rendszere és demokratikus politikai közössége van. A konkrét jóléti reformot ebben a különbözőségben kell végrehajtani.

Végül az utolsó szál a politikai határok, különösen a magánellátás–közösségi ellátás jóléti dichotómiájának újragondolása. Itt legalább két kérdést kell elemezni. Először azt, hogy a társadalmi jóléti politika nem választható el a foglalkoztatáspolitikától. Például a hatékony szegénységellenes stratégiának kombinálnia kell a nők foglalkoztatását, a munka minőségének javítását, a szociális gondozást és a jövedelemfenntartást. Másodsor: a költséghatékonyság és fenntarthatóság megítélése szempontjából nem szolgálhatnak mérceként az állami bevételek és kiadások, csak a GDP felhasználása. A közegészségügyi ellátásokra, a társadalombiztosítási nyugdíjakra vagy az állami szociális szolgáltatásokra fordított kiadások csökkentése valószínűleg semmilyen tényleges költségmegtakarítással sem jár, mivel ezt a háztartások piaci vásárlással vagy szolgáltatások átvállalásával kompenzálják. Ha a jóléti piacra bízunk, ez nem eredményezi a háztartások nettó kiadásainak érzékelhető csökkenését, de egészen biztosan növelni fogja az egyenlőtlenségeket. Ha a jóléttel kapcsolatos teendőket a családra hárítjuk, valószínűleg több lesz a fizetetlen és rosszul fizetett munka – azaz csökken a GDP (és az adóbevétel). Ezenkívül nemkívánatos eredményekre vezet a nemek közötti egyenlőség téren, és súlyosan veszélyezteti az új munkahelyek létrehozását. Más szóval, amikor arról beszélünk, hogy mit kellene tennie vagy nem tennie az államnak, egyúttal arról is el kell gondolkodnunk, hogy ennek milyen következményei vannak a piacra és a családokra nézve.

Fordította Nyilas Mihály

Irodalom

- Alber, J. (1982). Von Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Frankfurt: Campus Verlag.
Bell, D. (1976). The Coming of Postindustrial Society. New York: Basic Books.
Bradbury, B., Jenkins, S. and Micklewright, J. (2001). The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries. Cambridge: Cambridge University Press.

- Clark, T. and Lipset, S. M. (1991). „Are social classes dying?“, *International Sociology*, 4: 397–410.
- Duncan, G., Gustafsson, B., Hauser, R., Schamauss, G., Jenkins, S., Messinger, H., Muffels, R., Nolan, B. and Ray, J. (1993). „Poverty dynamics in eight countries“, *Population Economics*, August: 215–234.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. and Regini, M. (2000). *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M. (1993). *Modelli di Solidarita*. Bologna: Il Mulino.
- Flora, P. and Heidenheimer, A. (1981). *The Development of Welfare States in Europe and America*. Rutgers, N. J.: Transaction Books.
- Kangas, O. (2000). „Distributive justice and social policy. Some reflections on Rawls and Income Distribution“, *Social Policy and Administration*, 34: 510–28.
- Murray, C. (1984). *Losing Ground*. New York: Basic Books.
- OECD (2001). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rimlinger, G. (1971). *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley and Sons.
- Scharpf, F. and Schmidt, V. (2000). *Welfare and Work in the Open Economy* (Vol. 1 and 2). Oxford: Oxford University Press.
- Shavit, Y. and Blossfeld, H. P. (1992). *Persistent Inequalities*. Boulder, Col: Westview Press.
- Svallfors, S. and Taylor-Gooby, P. (1999). *The End of the Welfare State? Responses to State Retrenchment*. London: Routledge.