

MARY DALY

## Merre tart az EU szociálpolitikája?

Számvetés és értékelés a lisszaboni társadalmi befogadási folyamat alakulásáról\*

Az EU szociálpolitikájáról szóló tanulmány több témát is kiemelten kezel, köztük a szociális terület kibontakozó intézményesítését az EU politikájában, valamint az európai gazdasági és szociális irányítás változó jellegét. A cikk a 2000-es kezdetektől követve a lisszaboni stratégia alakulását, megvizsgálja az EU újkeletű szociálpolitikáját. A szociális befogadás folyamatára összpontosítva a fejlődés időbeli meghatározására, a haladás kritikus áttekintésére és az események értékelésére törekszik. Az elemzés a szociálpolitikai modell vizsgálatát és a folyamat megismerési szempontjait állítja a középpontba, különös tekintettel arra, milyennek látják ezeket az egyes országok politikai döntéshozói, s milyen válaszokat adnak ezekre a különféle uniós szereplők. A tanulmány következtetése: bár a szociális kirekesztés elleni küzdelem nagy hangsúlyt kap az Európai Unión belül, a folyamat egésze bátortalan, és kulcsfontosságú elemei gyengék. A cikk a továbbiakban ennek okait kutatva folytatja az elemzést és megvizsgálja a logikai felépítés és tervezés korlátait, valamint a szociális befogadás nyílt koordinációs módszerének (OMC) helyét a módosított lisszaboni stratégiában. Valójában nincsenek meg az új módszer alkalmazásához és a szociális jövőkép eléréséhez szükséges feltételek. Az egyik kulcsfontosságú következtetés az, hogy a túlélésért folytatott küzdelem miatti folyamatos megújulási kényszer voltaképpen a szociális folyamat lélekharangja lehet.

\* Mary Daly: Whither EU Social Policy? An Account and Assessment of Developments in the Lisbon Social Inclusion Process, *Journal of Social Policy.*, 37, 1, 1–19 © 2007 Cambridge University Press

## Bevezetés

Az EU szociálpolitikáját korántsem könnyű megérteni, kiváltképp, ha a nemzeti szociálpolitika előnyös nézőpontjából vesszük szemügyre. Valójában az EU már a kezdetektől sokat változtatott a szociálpolitika hagyományos felfogásán. A tipikusan a különféle kockázatfedezeti vagy funkcionális szférákból levezethető területek helyett az EU szociális dimenziója inkább az agrártámogatásokkal és területi egyenlőtlenségekkel kapcsolatos politikája révén fejeződik ki. Az EU szintjén van újraelosztás, de ez inkább államközi (ezen belül pedig ágazatok és térségek közötti), s nem a különböző jövedelmi csoportok és kockázati kategóriák között érvényesül. Másodszor pedig az EU szociálpolitikája szétszórt, egymáshoz legfeljebb lazán kapcsolódó területekből áll. A nemzeti szintű szociálpolitikát alkotó, középponti kérdéskör (a szociális biztonság, a jövedelem-újraelosztás, a megfelelő jövedelem) nem szerepel az EU-ban. Harmadszor, az EU szociálpolitikája különféleképpen fejlődik. Éppen amikor fő alkotóelemeiben rendezettnek tűnik, akkor indul új, ugrásszerű növekedésnek, új lendületet véve – ha új formát nem is ölt. Törvényi rendelkezések, a saját szociálpolitikai felségterületüket illetően protekcionista tagállamok és az európai integráció dominánsan gazdasági jellege erősen korlátozzák az uniós szintű szociálpolitika megvalósulását. Ebben a viszonylag bonyolult és szokatlan környezetben az uniós szociálpolitika új formáinak, azok jelentőségének és a fejlesztések mozgatóinak pontosabb értelmezésére van szükség. A visszatérő kérdés: van-e az EU-ban e téren politikai fejlődés, s ha igen, hogyan határozható meg és hogyan jellemezhető?

A tanulmány a legutóbbi ugrásszerű változás – a 2000-ben elindított lisszaboni folyamat – vizsgálatával térképezi fel az uniós szociálpolitika nemrég végbement, gyors expanziójának legfontosabb fejleményeit. Az elemzés középpontjában annak ismertetése és kritikai értékelése áll, hogy miként alakult a szociálpolitika a lisszaboni időszakban (2006 végéig). Az értékelés a lisszaboni stratégia középponti elemei – különösen a szociálpolitika jövőképe és a kulcsszereplők bekapcsolódásának módja – köré szerveződik. A felhasznált elemzési módszer integrált jellegű, amelyben az OMC egy politikai jövőkép és egy politikaalkalmazási technika kombinációjaként jelenik meg. Az „integrált jelleg” egy másik értelemben is fennáll: a szociális OMC a szélesebb lisszaboni stratégia része, s ekképp elemzendő. A fejleményeket történetileg is el kell helyeznünk: nem előre megjósoltak, és nem zárják ki az innovációt – az EU szintjén a folyamatok olykor hosszú vajúdas után születnek meg, és az összetettségük azt jelenti, hogy esetükben az eredet, a politikai szándék és az érdek nem magától értetődő és nem is szükségképpen összehangolt. E tanulmány módszertanilag a folyamat részeként máig elkészült főbb dokumentumok – különösen a Tanács, a Bizottság és más testületek által közreadott küldetésnyilatkozatok, a tagállamok által kidolgozott tervezetek és az EU ezekre adott hivatalos válaszai – elemzésén nyugszik. Az elemzés egyaránt kiterjed arra, hogy e dokumentumok miképpen építik és alakítják a társadalmi befogadás folyamatát, valamint arra, hogy mit jeleznek az

EU által a közös célok megvalósítási folyamatáról adott értékeléssel és a tagállamok ezzel kapcsolatos elkötelezettségével kapcsolatban.

## A háttér

Az EU szociálpolitikája – mint története mutatja – a legkevésbé sem fejlődik folyamatosan. Legpontosabban szeszélyesnek írható le: intenzív működésének időszakai olyanokkal váltakoznak, amelyekben szociálpolitikáról alig beszélhetünk. 50 (ténylegesen 30) éves élettartama alatt az EU szociálpolitikájának mindössze három kicsúcsosodása volt – ezek egyike a legutóbbi fél évtizedben. Az első az 1970-es évek elejére tehető, amikor szociáldemokrata érdekcsoportok (néhány tagállam kormánya, a Bizottság néhány munkatársa és a szakszervezetekkel kapcsolatban álló közszereplők) fáradoztak egy szociális cselekvési program megalkotásán. Előrevetítve a későbbi fejleményeket és egyúttal lökést adva az EU tervének, az első (1974-es) szociális cselekvési program három átfogó célja a következő volt: a teljes és jobb foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása, továbbá a szociális partnerek nagyobb mértékű bevonása az Európai Közösség gazdasági és szociális döntéseibe. A program – törvényhozói és bizonyos finanszírozási tevékenységeket hat-hét éven át irányítva – két területen hagyott maradandó nyomot: a nők és a férfiak munkaerő-piaci lehetőségekkel és foglalkoztatási bánásmóddal kapcsolatos egyenjogúságán, valamint a munkaegészségügy és a munkabiztonság terén. Az első időszak egyik tanulsága az volt, hogy a szociálpolitikának nehéz „gyökeret vernie” az EU szintjén.

A második csúcspont az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején, Jacques Delors bizottsági elnöksége idején volt. Ebben az időszakban a szociálpolitikát a „szociális dimenzió” jegyében, elsősorban a belső piac létrehozására vonatkozó terv összefüggésében értelmezték. A német „szociális piacgazdaságot” alapul véve a vita kereteit a piacok szociális szabályozottságának feltételezett funkcionális szükségessége adta (Streeck, 1995: 43). Csakúgy, mint a korábbi időszakban, ekkor is a munkaerő-piaci kérdések voltak túlsúlyban, bár a terminológia más volt. E korszak fő vívmánya a (nem kötelező érvényű) Munkavállalók Alapvető Szociális Jogainak Közösségi Okmánya és a hozzá kapcsolódó cselekvési program elfogadása volt az 1989. decemberi közösségi csúcstalálkozón. Az előbbi „Szociálpolitikai ajánlasként” az 1992-es maastrichti szerződéshez csatolták (s az Egyesült Királyság kivételével valamennyi tagállam ratifikálta). Két fontosabb újítást hozott – mindkettőt az EU szociálpolitikájának intézményes irányításában: a minősített többségű szavazást a dolgozók egészségére, biztonságára, a munkafeltételekre, az egyenlő bánásmódról és a munkaerőpiacról kizorult személyek integrációjára vonatkozóan; a kollektív alkuban részt vevő partnerek jogosítványait pedig az EU szociálpolitikájával kapcsolatban tárgyalandó témák meghatározásába való beleszólásra terjesztette ki (Lange, 1993: 10). E korszakról megoszlanak a vélemények. Egyesek szerint a Szociális Okmányhoz kapcsolódó „visszalépések” – az állampolgári jogoktól a munkavállalói jogok felé való eltolódás, a nem kötelező jelleg és (abban az értelemben, hogy az

Egyesült Királyság eltérő választása okán a szociálpolitika teljes körű megállapodás nélkül folytatandó) a különütasság – együtteseként nem más, mint az eredménytelenség tárháza. Távlabbra tekintve azonban amellet is lehetne érvelni, hogy az intézményes megújulást hozó Delors-korszak, amely az EU szociálpolitikája számára a jövő lehetőségeit nyitotta meg, a társadalmi kirekesztést – a megfelelő feltételek teljesülését követően bevetendő – szociálpolitikai fogalommá érlelte.

Így jutunk el a harmadik csúcsponthoz, a jelenleg is tartó lisszaboni időszakhoz. A Lisszabonban elért megállapodás újabb lehetőséget adott az EU szociálpolitikájának, és egyúttal cselekvési módszertannal szolgált a kirekesztés problémájának megfogalmazása köré szerveződő szociálpolitikai modell megvalósításához. Ez olyan időszakban történt, amikor a centrumtól balra álló érdekkörök birtokolták a hatalmat Európában, és a küszöbön álló bővítéssel összefüggésben szociálpolitikai téren megvolt az igény az *acquis* elmélyítésére. 2006 decemberéig Lisszabon három nemzeti akcióterv-sorozatot eredményezett az EU 15-öknek és egyet a tíz új tagállamnak; ezeken kívül lezajlott egy forduló a „végrehajtási jelentések” terén. Megszületett 22 szakértői értékelés (a tagországok olyan politikai újításairól, amelyek az EU-s folyamat szempontjából érdekesnek és fontosnak tekinthetők), továbbá 75 millió eurónyi uniós finanszírozás jutott olyan cselekvési tervekre, amelyek erősítik a társadalmi kirekesztés megértését és mennyiségi meghatározását, javítják a politikai koordinációt, elősegítik a részvételt és a párbeszédet. (Mindez a 2002 és 2006 között lezajlott kísérő közösségi cselekvési program révén realizálódhatott, amelynek azóta egy új, „PROGRESS” „Haladás” néven ismert program lépett a helyébe.)

### A társadalmi befogadás folyamata működés közben (2000–2006)

#### *A fejlődés útja*

A „tudásalapú gazdaság” (vagy olykor „tudásalapú társadalom”) divatos szóhasználatával a lisszaboni szerződés szövege három politikai célt rögzített az EU számára: több munkahelyet, erőteljesebb versenyt és nagyobb társadalmi kohéziót. A múlt „nagy pillanataival” – különösen az 1985-ös Egységes Európa Okmánnyal – ellentétben Lisszabonban nem hagyták figyelmen kívül és nem szorították háttérbe a szociálpolitikát. Számos szociálpolitikai elképzelés nagy hangsúlyt kapott. A szövegben sok a hivatkozás a társadalmi kohézióra, bár a fő retorikai szólam a „szociális védelem korszerűsítése”. E beállításról nem szabad megfeledkeznünk; nem utolsósorban azért, mert segít megmagyarázni az EU – egyébként látszólag váratlan – fordulatát egy erőteljes szociálpolitikai szerep felé. Valójában alig három hónappal Lisszabon előtt, az Európai Unió Tanácsának 1999 decemberében megtartott ülésén négy célkitűzésről ál-

lapodtak meg a szociális biztonság korszerűsítése<sup>1</sup> érdekében, amelyek tematikájukban (de talán célként is) minimálisan tíz éven át jelen voltak az EU szociálpolitikáról folytatott tárgyalásain. A „szociális Lisszabonnak” tehát előtörténete van az EU fórumain, tanácskozásain.

Ami az irányt illeti, Lisszabon elsősorban a szociális juttatások (különösen a nyugdíjak) fenntarthatóságának támogatásaként és a társadalmi befogadás elősegítéséeként jelölte ki a modernizáció kereteit (Európai Unió Tanácsa, 2000a). Utóbbit a sikeres európai társadalom egyik alkotóelemeként határozták meg, noha az uralkodó problémaértékelésnek Lisszabonban az állt a középpontjában, hogy miként csökkenti a társadalmi befogadás a gazdasági teljesítményt. Ami a politika formálásának megközelítését illeti, Lisszabon közös irányelveken, vizsgálódáson és megfigyelésen alapuló módszertant hagyott jóvá, kiterjesztve a vezérelvek meghatározásának ama formáját (a nyílt koordinációs módszert), amely a foglalkoztatáspolitikára terén 1997 óta, a gazdaságpolitikában pedig még régebben működött már az EU-ban. Az eljárás uniós irányítási formaként és a (szociál)politikai cselekvés módszereként egyaránt újszerű. A tagállamok nem kötelező, közös célokról állapodnak meg; a szokásos alapon elkészítik nemzeti cselekvési programjaikat, amelyek a közösségi célokkal összhangban határozzák meg politikai terveiket; a Bizottság értékeli, majd közzéteszi ezeket a közös bizottsági és tanácsi jelentéseiben; és kidolgoznak egy sor mutatót, amely lehetővé teszi a teljesítmények folyamatos megfigyelését, valamint – elméletileg – a szerkezeti konvergenciát. E módszerek – főleg normatív és kognitív alkotóelemeket foglalva magukba – elméletet alkottak. „A nyílt koordináció – írja Radaelli (2003: 8) – használható, új tudást és megoldásokat kereső radarként működhet.” A közösségi tárgyalások, a kulcsfontosságú fogalmak, a politikai alapelvek fejlődésének és az oksági összefüggések azonos felfogásának fontos szerepe van e folyamatok további alakításában (Borrás és Jacobssen, 2004: 196).

2006 eleje óta a társadalmi befogadás folyamata jelentősen megváltozott. A megújulás ösztönzője a lisszaboni stratégia teljesítményével való elégedetlenség volt, különösen azzal összefüggésben, hogy képes volt-e megvalósítani (vagy eltúlozta-e) a növekedéssel és a foglalkoztatással kapcsolatos céljait. Erről egy sor vizsgálat készült, amelyek közül a legfontosabb és legnagyobb hatású a Wim Kok vezette ún. magas szintű csoport (High Level Group) munkája volt. Az ebből készült Kok-jelentés (European Communities, 2004a) a teljes folyamatot keményen bírálta, különösen „a végrehajtás hiányosságaiért” és „az eltökélt politikai cselekvés hiányaért”. A társadalmi befogadással kapcsolatos alkotóelemeket különösen alapos kritikával illette, mint olyan példákat, melyek arra utalnak, hogy a stratégia túl „általános”, „mindennel és semmivel sem” foglalkozik, és nélkülözi a világos beszédet is. A jelentés a lisszaboni program felélnézését ajánlotta, közelebbről és kizárólagosan a gazdasági növekedésre és a munkahelyekre összpontosítva, erőteljesebb közösségi nyo-

<sup>1</sup> A munkahelyteremtésben, a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni harcban, a nyugdíjrendszerek pénzügyi és társadalmi fenntarthatóvá tételében, valamint a minőségi egészségügyi ellátás mindenki számára elérhetővé tételében állapodtak meg.

mást gyakorolva a tagállamokra. 2005 tavaszán a Tanács brüsszeli ülése elsődleges kötelezettségeként tartotta fenn a társadalmi befogadást, de egyetértett azzal, hogy a növekedésnek és a foglalkoztatásnak az átdolgozott lisszaboni stratégia középpontjába kell kerülnie, ahol az irányítás módszere a Bizottság és a tagállamok, illetve a nemzeti kormányok és az érintett hazai körök „reformpartnerségén” alapul (az Európai Unió Tanácsa, 2005). És mi történt?

1. táblázat Az EU eredeti és átdolgozott közösségi céljai a társadalmi kirekesztéssel kapcsolatban

Eredeti	Átdolgozott*
Elősegíteni a foglalkoztatásban való részvételt, továbbá a források, a jogok, a javak és a szolgáltatások elérését mindenki számára	Mindenki számára szavatolni a társadalomban való részvételhez szükséges alapvető források, jogok és szociális szolgáltatások elérését; egyúttal kezelni a kirekesztés szélsőséges formáit, és harcolni a megkülönböztetés minden – kirekesztéshez vezető – formája ellen
Segíteni a legeleesebbekben	A legmarginálisabb helyzetű személyek és csoportok körében a szegénység és a kirekesztés elleni küzdelem, valamint a munkaerő-piaci részvétel támogatásával mindenki számára biztosítani az aktív befogadást
Mozgósítani minden illetékes testületet	Biztosítani a szociális befogadási politikák jó összehangoltságát, a kormányzat és az érintett szereplők – köztük a szegénységben élők – bevonását minden szinten; gondoskodni arról, hogy eredményesek, hatékonyak és eredendően mindenfajta közösségi politika főáramához tartozóak legyenek
Megelőzni a kirekesztés kockázatait	

*Megjegyzés:* \*Ezek a társadalmi befogadás folyamatának közös céljai. Három, a folyamat egészén átvívelő célkitűzés is létezik. Ezek arra irányulnak, hogy megfelelő, elérhető, pénzügyileg fenntartható, alkalmazható és hatékony szociális biztonsági rendszerek és befogadási politikák révén mindenki számára elősegítsék a szociális befogadást – szoros kölcsönhatásban a nagyobb gazdasági növekedés és jobb munkahelyek elérésére irányuló lisszaboni célkitűzésekkel, továbbá az EU fenntartható fejlődési stratégiájával; erősítsék az irányítást, az átláthatóságot, valamint az érintettek közreműködését a politika tervezésében, megvalósításában és ellenőrzésében.

### Szociálpolitikai paradigma

A lisszaboni folyamat javarészt ahhoz járult hozzá, hogy a társadalmi kirekesztés – új fogalomként – lényeges szociálpolitikai szlogen legyen. Ez az igen általános és változatos fogalom mindeddig nem került a szociálpolitika fejlődésének középpontjába Európában (és másutt sem). Az EU számos esetben próbálkozott azzal, hogy egy összehangolt stratégia részeként célba vegye a társadalmi kirekesztést. Az 1. táblázat a 2000 decemberében, a Tanács nizzai ülésén elfogadott eredeti (Council of the

European Union, 2000b), valamint a 2005-ben jóváhagyott, átdolgozott közös célokat (Commission of the European Communities, 2005b) mutatja be. E célok alkotják az európai szociálpolitikai „koordináció” magját és a Lisszabonban elfogadott szociálpolitikai jövőkép megvalósítási folyamatának kulcsfontosságú részét.

Az eredeti célok – az EU politikájával, sőt még a nemzeti szociálpolitikákkal összehasonlítva is – mindeddig nagyon általánosak, ugyanakkor innovatívak és szociálpolitikai téren potenciálisan radikálisok voltak. Együttvéve olyan felfogást eredményeztek, amely a legelesettebbek segítségével, a társadalmi kirekesztés megelőzésével érdekek és testületek sorát működésbe hozva elérhetővé tette a foglalkoztatást, a jogokat, a forrásokat, a javakat és a szolgáltatásokat. Az első cél szociális jogi irányultságú volt, és – tekintettel a későbbi foglalkoztatás-élénkítő szemlélet túlsúlyára az európai szociálpolitikai reformban – a gazdasági résztvevő a források, jogok, javak és szolgáltatások elérésével összekapcsolva olyan elképzeléseket ébresztett, s az állampolgárság olyan értelmezését idézte fel, mint amely a jóléti reform lehetséges alternatív megoldása. A legnagyobb újdonság talán mégis a megütött hang és a mozgósító erő volt. A három legnagyobb területen – ezek: az EU finanszírozta szegénységi programok és a Társadalmi Kirekesztés Elleni Politika Obszervatóriumának révén a társadalmi kirekesztés sokoldalúbb megértése az 1980-as és 1990-es években<sup>2</sup>; az aktiválási politika elfogadása az EU-ban (különösen az európai foglalkoztatási stratégiát illetően); valamint a „szegénységgel foglalkozók”<sup>3</sup> által kezdeményezett mozgósítás erőteljes támogatása – a középponti gondolat az volt, hogy a szegényeknek és a kirekesztetteknek a politikai folyamat által támogatásával és az önerejükkel maguknak is be kell kapcsolódniuk a politikai folyamatba.

Néhány apróbb módosítással<sup>4</sup> ezek a keretek határozták meg a folyamatot, egészen 2005 végéig (ebben az időszakban két fordulóban nyújtottak be nemzeti cselekvési terveket). A Kok-jelentést és a lisszaboni stratégia középtávú felülvizsgálatát követően a közös célok jelentősen megváltoztak. Egy olyan környezetben, amelyben a növekedést és a munkahelyeket jelölték meg a lisszaboni folyamat átfogó célkitűzéseként, a társadalmi befogadást pedig holmi melléktermékként vagy hozzáadott értéként írták le, szociális téren megváltoztak a politika mozgatórugói és figyelmének iránya (Commission of the European Communities, 2005b). Különösen a társadalmi befogadás keveredett a szociális terület két másik részterületével, a nyugdíjjal és az egészségügyi ellátással – a „szociális biztonság és befogadás” átfogó rovatán belül. Ez az egyik je-

2 Az EU a három szegénységi programot az 1970-es és 1980-as években, a megfigyelő központot 1991 és 1994 között finanszírozta.

3 Számos nemzeti szegénységellenes csoportra és összefogásra utalok, amelyek az 1990-es években egyre aktívabbakká váltak, az Európai Szegénységellenes Hálózat (EAPN) 1989-ben létrehozott alapítványával társultak, és a szegénységgel, valamint a szociális biztonsággal kapcsolatos ügyekben európai szinten igen aktív lobbycsoporttá váltak.

4 A célokat 2002 decemberében igen kis mértékben módosította a Tanács (Council of the European Union, 2002). A főbb változások a következők voltak: a tagállamok ösztönzése a szegénységi és a társadalmi kirekesztési kockázatok számszerű csökkentését rögzítő célok meghatározására, a nemek figyelembevételére és a bevándorlás szerepének mint a szociális kirekesztés és a szegénység kockázati tényezőjének kiemelésére.

lentős változás. Egy másik a társadalmi kirekesztés kereteinek újrarajzolása (hasonlítsuk össze az 1. táblázat két oszlopát!). A változások egy része magától értetődő. Először is ez a szemléletmód az univerzális megközelítés helyett úgy utal a társadalmi kirekesztésre, mint a leginkább marginalizálódottakat érintő folyamatra. Másodsor pedig hangsúlyosabb az aktiválás kívánalma: az „aktív társadalmi befogadás” kifejezés itt a munkaerő-piaci részvétel megjelölésére szolgál. Ez pedig annyit jelent, hogy a program fejlődésével a társadalmi kirekesztésre való utalások elmaradtak; a társadalmi befogadás fogalma kiszorította a társadalmi kirekesztését. Harmadsorban, a politikai eredményesség és kölcsönhatás (a „korszerűsítés” címkéjével) uralkodó problémává vált. A figyelem a „működőképessé tenni” igénye felé tolódott el, és ami korábban politikai célnak számított (a mozgósítás), most a politika jobb kivitelezését és elfogadtatását hivatott szolgálni. Negyedszer, a megelőzés mint olyan iránti figyelem elenyészett.

Aljünk meg itt egy pillanatra, és vegyük fontolóra, miről is van szó! A probléma középpontjában a politikai modell áll: vajon mondhatjuk-e, hogy a szociálpolitikai modell kibontakozóban, elmélyülőben van, s hogy a közös célok tartósan viszonylag szilárd eszmei alapokon nyugszanak? A politikai téren az összhangteremtésnek keretet adó, és egy sor „megoldást” kínáló közös célkitűzések szerepe miatt fontos első kérdésre a válasz egy bizonytalan „nem”. Lisszabon I. modellje – jóléti szervezeti és reformstratégiaként – kiterjedt és expanzív, Lisszabon II. ellenben szűkre szabott és meglehetősen foghíjas. A második – az eszmei szilárdságot firtató – kérdésre egy bizonytalan „talán” a válasz. A bizonytalan-ságnak két forrása van. Először is a társadalmi kirekesztés problémája veszített középponti jelentőségéből, s ma a politika éltető oxigénjén a szociális védelemmel és befogadással, szélesebb értelemben pedig a társadalmi kohézióval és a hátrányos megkülönböztetéssel osztozik. A szociálpolitika tudósainak fel kell ismerniük egy ilyen változás jelentőségét, még akkor is, ha ez mások szemében alig tűnik többnek a terminológia módosulásánál. Másodsor, az OMC keretében a társadalmi kirekesztés jelentése az idők folyamán ingadozó. Én két ellentétes (esetleg egymással ütköző) jelentést látok. Az egyik egy, magával az OMC-vel párhuzamos felfogás, amely a többdimenziósságot hangsúlyozza, és pedig egy kiterjesztett meghatározással, és egy, a társadalmi kirekesztést a társadalomban zajló folyamatokhoz kapcsolt, kumulatív körülménynek tekintő, általános megközelítéssel; továbbá azzal is, hogy nem csupán a különféle területek között csapongó, hanem az egységbe rendezett politikai válasz után kiált. A másik a megközelítések egy szűkebb együttese, amely vagy a marginális, egyedi csoportok helyzetére, vagy – mint a befogadás kulcsára – a mozgósításra összpontosít. Miközben igaz, hogy a társadalmi kirekesztés önmagában is mindkét felfogáshoz alkalmazkodni képes, sokféle jelentést és utalást tartalmazó fogalom, addig a szociálpolitikai modellek – kiváltképpen a reformkötődésűek – csupán korlátozott mértékű instabilitást képesek elviselni. Ennélfogva a két, merőben különböző felfogás és jelentés közötti ingadozás megítélésem szerint instabillá teszi az OMC politikai programját.

A könnyebb megértés kedvéért jobban el kell mélyednünk az OMC

folyamatában, nem utolsósorban azért, mert a közös célok azt a munka-területet jelentik, amely sok szempontból a folyamat kiindulópontja. A nyílt koordinációs folyamat a politikaformálás azon felfogásában gyökerezik, amely a problémamegoldást és a politikával kapcsolatos tanulást hangsúlyozza közös bírálat, párbeszéd, puha ösztönzés, normatív megjegyzések és próbálkozások révén. Az OMC-módszer alapvető iránya a „problémák európaiasítása”: a közös, globális célokkal összefüggésben az egyes országok helyzetének összehasonlítása lehetővé teszi a közös problémamegjelenítést és a hasonló megoldások kidolgozását, az ismeretek és a helyes gyakorlat kölcsönös megosztása alapján (Bruno et al, 2006: 533). Hogyan kényszeríti ki a társadalmi kirekesztés mint probléma az uniós koordináció kialakítását? Ennek kiderítése érdekében – a kulcszereplőkre összpontosítva figyelmünket – kétféleképpen tekinthetünk a folyamatra: először azt nézzük meg, hogy a Bizottság és a Tanács a nemzeti cselekvési tervekre adott válaszokban hogyan próbálja alakítani a fejlődést, és hogyan próbál irányt szabni a tartalmának; majd pedig azt, hogy a tagállamok milyen mértékben használták ki az EU nyújtotta kereteket. A közös jelentések elemzése betekintést nyújt mindkettőbe.

A közös jelentések (a „közös” magyarázata, hogy a jelentéseket a Tanács és a Bizottság jóváhagyásával adják ki) célja kettős: általános visszajelzést adni a tagállamok beszámolóira, illetve feldolgozni az Európában és Európa számára szociálpolitikai kihívást jelentő szociális kirekesztési „probléma” természetét. A 2. táblázat áttekintést ad a közös jelentések által – a különféle nemzeti cselekvési tervekre és a 2006-ig készült végrehajtási beszámolókra adott válaszul – kiemelten kezelt, főbb megállapításokról (2006 után a közös jelentések sokkalta rövidebbek – és kevésbé kritikusak – lettek, s a társadalmi befogadás visszajelzéseivel csak a nyugdíj és az egészségügyi ellátás mellett foglalkoztak).

2. táblázat A közös jelentések értékelései és hangsúlyai 2002–2006

Év	Átfogó értékelés	Kihívások/felismert prioritások
2002	<p><i>Pozitív</i>                      Kimutatható az elkötelezettség és a foglalkoztatási stratégiával való kölcsönhatás, de...  <i>Több figyelmet igényel</i>                      Indikátorok alkalmazása                      Analitikus megközelítés                      Újító vagy új politikai megközelítések                      Mozgósítás                      Monitoring és értékelés                      Nemek</p>	<p>Befogadó munkaerőpiac kifejlesztése                      Megfelelő jövedelem szavatolása                      Küzdelem az oktatási hátrányok ellen                      A családi szolidaritás megőrzése és a gyermekek jogainak védelme                      Mindenkinék jó lakhatás biztosítása                      Magas minőségű szolgáltatások                      A szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása                      A halmozott deprivációjú területek erősítése</p>

## EURÓPAI UNIÓ

Év	Átfogó értékelés	Kihívások/felismert prioritások
2004	<p><i>Pozitív</i></p> <p>A tervek átfogó terjedelműek, tükrözik a szegénység/kirekesztés többdimenziós természetét</p> <p>A 2001-es tervekhez képest a mennyiségi célok nagyobb mértékű alkalmazása</p> <p>Megerősödött intézményes rendezés</p> <p>Az érintettek nagyobb mértékű részvétele</p> <p><i>Több figyelmet igényel</i></p> <p>A fentiek, valamint</p> <p>Monitoring</p> <p>A szociálpolitika, a gazdaságpolitika és a foglalkoztatáspolitikai kapcsolata</p>	<p>A beruházások támogatása és aktív munkaerő-piaci politikák kidolgozása</p> <p>A szociális védelmi rendszerek megfelelő voltának és hozzáférhetőségének, valamint annak biztosítása, hogy hatékony munkaösztönzést jelentsenek</p> <p>A legelesettebbek lakhatási, egészségügyi és élethosszig tartó tanulási lehetőségeinek javítása</p> <p>Az iskola idő előtti elhagyásának megelőzése</p> <p>A szegénység és a társadalmi kirekesztés elkerülésének középponti kezelése a gyermekek körében</p> <p>A szegénység és a társadalmi kirekesztés mérséklése a bevándorlók és az etnikai kisebbségek körében</p>
2006	<p>A végrehajtás hiányosságai</p> <p><i>Több figyelmet igényel</i></p> <p>A különös kockázatoknak kitett csoportok halmozott hátrányaira és szükségleteire adott egységes és összehangolt válaszok</p> <p>Mainstreaming (az esélyegyenlőség általános érvényesítése)</p> <p>Irányítás</p> <p>Indikátorok</p> <p>A szociálpolitika és a strukturális alapok kapcsolata</p>	<p>A munkaerő-piaci részvétel növelése</p> <p>A szociális védelem korszerűsítése</p> <p>Küzdelem az oktatási és képzési hátrányok ellen</p> <p>A gyermekszegénység felszámolása</p> <p>Megfelelő lakhatás biztosítása</p> <p>A minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása</p> <p>A hátrányos megkülönböztetés leküzdése; a fogyatékosokkal élők, az etnikai kisebbséghez tartozók és a bevándorlók beilleszkedésének javítása</p>

A visszajelzés konszenzusos volta szembeötlő. Noha kezdetből ismert volt, hogy a szociális OMC sokat nélkülözött más eljárások „vonzerejéből”, (a legutóbbi időkig) nem határoztak meg központi irányelveket, közös célokat, ajánlásokat vagy hivatalos szankciókat – a közös jelentések édeskes tenorja tétlenségre adott okot. A jelentések – finoman szólva – felpuhult elemzéseket adtak. Ráadásul nem csupán erőtlén, hanem időről időre egyre erőtlenebb eljárásról van szó. Noha néhány ország gyakorlata kezdetben negatív értékeléseket kapott, ez már olyannyira a múlté, hogy 2006-ra minden negatív megállapítás általános érvényű lett, s egyetlen országgal sem volt azonosítható. Ha itt arról van szó, hogy – mint Heidenreich és Bischoff (2007) állítja – a tagállamok a nemzeti struktúrák és eljárások korlátozott átláthatóságában és összehasonlíthatóságában érdekeltek, akkor kevésbé kell tartaniuk a közös jelentésektől. A Bizottság/Tanács hajlik a nemzeti cselekvési tervek technikai megközelítésére. Ez (nyíltan csupán az első jelentésben szereplő) értékelési ismérvekből látható: a kulcsfontosságú kockázatok és kihívások elemzésének minőségéből és a meglévő válaszok hatékonyságbecsléséből; a közös célkitűzéseken alapuló világos prioritások megállapításából, ideértve a sajátos célokat is; továbbá a politikai fejlődés integrált, többdimenziós felfogásából (European Communities, 2002: 29). A folyamat ütemét leegyszerűsítve az adja, hogy a tagállamok a („listajellegűnek” és a meglévő tervek vagy kötelezettségek közvetlen számadásának vagy újraosztásának tűnő) jelentésekkel szemben készítettek-e terveket-stratégiákat. Ez a tervekészítés első leckéje. Nem az országos gyakorlat, hanem annak beszámolóbeli

megjelenítése elé tart tükröt. A közös jelentések két hiányossága szembeötlő. Minden cél és szándék megvalósításának értékelése hiányzik – a folyamat előre haladtával ritkán próbálkoztak azzal, hogy megállapítsák: eredményesek voltak-e a közösen elhatározott célok ill. a közös kihívások nyomán kibontakozó tagállami erőfeszítések; és a tagállamoknak viszonylag kevés alkalmuk van a tájékozódásra, visszajelzésre. A csoportos értékelés rendszerének ez az eleme tehát gyenge, alig van hatása – mivel a bírálatok nem alaposak, nem mélyrehatóak, és nem konszenzusos együttműködési folyamaton nyugszanak. A nemzeti cselekvési tervek pedig az egyes országok válaszainak gyűjteményét jelentik, az Európa által kialakított keretekre vonatkozóan.

A 2. táblázat második oszlopa a beszámolók második funkcióját mutatja meg: azt, hogy a Bizottság ill. a Tanács felhasználja őket az európai politika által a társadalmi kirekesztésről alkotott kép kidolgozására hivatott, tudatos keretek létrehozására és legitimációjára. Működik ebben egy tudásépítő folyamat, nem annyira visszajelzésként, sokkal inkább „előrejelzésként”. A tagállamok tevékenységét taglaló beszámolók általános áttekintése alapján a közös jelentések megkísérlik felépíteni a problémák bemutatását (a „kihívásokat”) és az elvárt politikai válaszokat. Az idő múltával mindkettő egyre kidolgozottabbá válik. A nemzeti jelentéseket az országokon átívelő trendek empirikus információforrásként kezelve és politikai vízióként arra szolgál, hogy lényegyet leheljen a folyamatba és növelje a koherenciáját (az egyik hagyományos kritika szerint az EU szociálpolitikája „hatókörében szűk, tartalmában pedig zavaros” – Streeck, 1994: 153). A nevesített kihívások természetét vizsgálva számottevő, tartós következetességet fedezhetünk fel abban az értelmezésben és megjelenítésben, melyet az EU az európai társadalmi kirekesztésre vonatkozóan kialakított. Akad számos „kiemeltnek” (tartósan hangsúlyosnak) nevezhető kérdés, mint az aktív befogadás, a gyermekszegénység, a szolgáltatások minősége, a bevándorlók és a kisebbségi csoportok helyzete, továbbá a szállás-lakhatás. Figyeljük meg a problémák és a célcsoportok vegyes csoportját! A „kevésbé hangsúlyos” – utólagosan nem kimunkált – kérdések között van a jövedelmek megfelelő volta, a halmozott depriváció területeinek meghatározása és az iskola korai elhagyása. Figyelemre méltó, hogy általában a szegénység szinte teljesen kimaradt.

A lisszaboni terv egy másik, kulcsfontosságú működőképességi szempontja az, hogy a tagállamok miként reagálnak a folyamatra. Ennek egyik fő kifejezője a kétéves nemzeti cselekvési terv. Noha e tervek részletes vizsgálata kívül esik munkánk hatókörén, érdemes megemlíteni Brüsszel értékelését arról, hogy a tagállamok milyen mértékben kötelezték el magukat a folyamat mellett. Mint említettük, a közös jelentések – eltekintve a legelső jelentés egyik, nyilvánosságra került korai vázlatától<sup>5</sup> – idegenkednek attól, hogy egyes tagállamokat negatív értelel megnevezzenek, de a jól teljesítő országokról „elismerő említést” tesznek. Ez kétségtelenül meglehetősen gyengíti annak felmérését, hogy a tagállamok milyen mér-

<sup>5</sup> Mint Ferrera és mások beszámoltak róla (2002). A konkrét kritika nem jelent meg az az évi közös jelentés végső változatában (European Communities, 2002).

tékben fogadják el a kereteket. A 3. táblázat a közös jelentések 2002-es vázlatára és 2006-os adatai alapján bemutatja, hogy Brüsszel megítélése szerint milyen helyet foglal el az EU 15 országa, a nemzeti cselekvési tervek „minősége” alapján. Ez azonban csak kísérlet, amely számos okból óvatosan kezelendő. Először is míg a 2002-es értékelés nyílt volt (bár a jelentés végső változatából kimaradt)<sup>6</sup>, a 2006-os véleménycsokorra – amelyben az értékelés nem mindig határozott, s amely nélkülözi a 2002-es vázlat összehasonlító értékelését – csupán a végleges jelentés figyelmes tanulmányozásából következtettem. Másodsor, meg kell jegyeznünk, hogy az értékelés nem annyira azon alapul, amit a tagállamok a reform jegyében ténylegesen tettek, hanem inkább azon, hogy nemzeti cselekvési tervek milyen mértékben kelti a brüsszeli keretek elfogadásának látszatát.

3. táblázat *A nemzeti cselekvési tervek hosszabb távú alakulásának összehasonlítása az EU 15 országában (a közös jelentések 2002-es és 2006-os adatai alapján)*

	2002	2006
Élenjáró országok	Dánia, Franciaország, Hollandia („holisztikus megközelítés”)	Belgium
Második legjobb csoport	Finnország, Portugália, Svédország, Egyesült Királyság („ésszerűen következetes és stratégiai megközelítés”)	Finnország, Franciaország, Írország, Spanyolország, Egyesült Királyság
Harmadik legjobb csoport	Belgium, Németország, Írország, Olaszország, Spanyolország („rendelkeznek egy nemzeti stratégia elemeivel”)	Ausztria, Dánia, Németország, Hollandia, Portugália
Leggyengébben teljesítők	Ausztria, Görögország, Luxemburg („pillanatfelvétel szerű elemzés”)	Görögország, Olaszország, Luxemburg, Svédország

A fejlődés lassú, és még az sem világos, hogy van-e bármiféle általános előrelépés, hiszen egy országcsoport egy hatéves időszak folyamán mindvégig stabilan a „gyenge teljesítményű” kategóriában maradt. Ha figyelembe vesszük, hogy itt annak megítéléséről van szó, vajon a tagállamok alkalmazták-e az uniós kereteket, akkor a két alsó csoportban található országok száma azt jelzi, hogy a nemzeti autonómia erős. Nem-

<sup>6</sup> A 2006-os véleménnyel kapcsolatban a közös jelentésbeli értékelés a kiindulópontom. Bizonyos szempontból ez az elemző felhívása az ítéletalkotásra, hiszen az országok értékelésének ismérveit nem tették világossá; továbbá – tekintettel arra, hogy az EU elzárkózik a határozott ítéletek meghozatalától – az értelmezésnek óvatosnak kell lennie. Ezen kívül megjegyzendő, hogy a 2006-os közös jelentés a (2003-as nemzeti cselekvési tervek végrehajtását tárgyaló) 2005-ös végrehajtási jelentésekkel foglalkozott, nem pedig a cselekvési tervek új fordulójával. Ezt előnyösebbnek tartották a 2007-es közös jelentés számára, amely visszajelzést ad a nemzeti cselekvési tervek (pontosabban a társadalmi befogadási és biztonsági stratégiákról szóló nemzeti jelentések) legutóbbi köréről, de tartózkodik mindenfajta értékeléstől. Az elemzés az EU 15 országára korlátozódik, mert a csupán 2004-ben csatlakozott új tagállamok teljesítményének értékeléséhez nem állt rendelkezésre elegendő adat.

csak arról van szó, hogy az uniós tagországok több mint fele megőrizte a képességét akaratának megvalósítására, de – ha a közös jelentések annak kritikájaként értelmezhetők, hogy a tagállamok miképpen jelenítik meg, amit a közös célok ellenére tesznek – ama jogukat is őrzik, hogy mindezt kívánságuk szerint csomagolják. Az egyes országok besorolásában hosszabb idő alatt sincsenek nagy változások. Az EU többé-kevésbé pozitívan értékelte Franciaország, Finnország és az Egyesült Királyság jelentését, Belgium, Írország és Spanyolország pedig javulást mutatott az idők folyamán. Ami a másik szélső értéket illeti, Ausztria, Görögország és Luxemburg tervei kapták a legkevesebb elismerő megjegyzést, s ez azt jelzi, hogy ezek az országok lemaradtak az EU-keretek átvételében. Ez az idők során kedvezőtlenebbé vált színben feltűnő Dániára és Svédországra is érvényes. Úgy látszik, ezekben az országokban a politika számos, a lisszaboni folyamat által meghatározott kérdéssel már korábban is foglalkozott, de az EU társadalmi befogadási folyamata „hozzájárást” jelentett a nemzeti politikához. Összegzésképpen – ha az „adatokat” kellő gondossággal kezeljük – elmondhatjuk, hogy az EU társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos elképzelései ugyan nem tökéletesen, de tükröződnek a tagállamok szociálpolitikai terveiben és programjaiban. Nem mondhatjuk, hogy közös szemlélet alakult volna ki – a társadalmi kirekesztés politikai problémája/felfogása sem európaivá, sem (újból) nemzetivé nem válik –, és a tagállamokról sem állítható, hogy foglalkoznának a nemzetközi (szociális) problémák megoldásával. Mindezek nyomán alapvető kérdésként vetődik fel, hogy mennyire „nyílt” a módszer, és mennyire elfogadott a folyamat.

A dolgok nem a várakozásoknak megfelelően alakultak. Vajon miért?

### **A (korlátozott) eredmények magyarázata**

Szeretném felhívni a figyelmet arra, amit a három fő problémának tartok: ezek a tervezéssel, a koordináció kérdésével és a viszonylagos politikai elszigeteltséggel kapcsolatosak.

Először is, gyengék a változást hozni hivatott mechanizmusok. Az OMC-modellben az elképzelések szerint akkor következnek be a változások, amikor a politikusok képesekké válnak az egymással folytatott párbeszédre, a közös munkára és az együttműködés összefüggéseiben szemlélik a saját gyakorlatukat. Joggal tehetők fel azzal kapcsolatos kérdések, hogy ez a modell<sup>7</sup> elégséges-e a változáshoz, de ennél is sarkalatosabb kérdés, hogy egyáltalán megfelelőek-e az alkotóelemek. Úgy tűnik, nem. Különösen szembeötlő a kölcsönös bírálat és tanulás rendszerének viszonylagos gyengesége. Mint láttuk, mindezt jobbára úgy kezelték, mintha csupán udvarias emlékeztetésre vagy dorgálásra adna alkalmat. A probléma gyökere abban áll, hogy a társadalmi befogadás folyamata mindenfajta valós szankcionálást nélkülöz (ez mindig elválasztotta ezt a kérdéskört a lisszaboni politika többi főbb területétől, amelyek sokkal erőteljesebben szabályozottak). A célok homályosak, vagy nem is lé-

<sup>7</sup> Ld. Chalmers és Lodge (2003: 15).

teznek. Bár a Bizottság az elmúlt hat év folyamán megkísérelte határozottabbá tenni az irányelveit – mindenkitől azt kérve, hogy konkrét célokra és behatárolt politikai területekre összpontosítson –, a gyakorlatban a tagállamoknak hatalmas lemaradást engedtek meg, és az EU kéréseit *laissez faire* módon értelmezték.

Akad néhány működési vagy eljárási hiba is. Például a legjobb gyakorlat megválasztása – aminek az ad némi jelentőséget, hogy az e példából való tanulás középponti szerepet játszik OMC változást befolyásolni akaró folyamatában – meglehetősen önkényesnek tűnik (Kroeger, 2006). A jó gyakorlatnak nincs definíciója, és az egyes gyakorlatokról szóló információk nemzetközi elterjedését nem előzi meg valós értékelés. Az EU mindig is valamiféle „stílusbeli tanácsadó” volt, és – mint Mabbett (2005) rámutatott – a jó gyakorlat példáit inkább az előnyben részesített politikai stílusok, mintsem a kívánt eredmények alapján választják ki. A következő eljárási hiba a teljesítmény mérésére hivatott mutatókkal függ össze. Maguk a mutatók összetételükben elsődlegesen inkább a szegénységre, mint a társadalmi befogadásra irányulnak, és – főképp a jövedelemelosztáshoz, a szegénységhez és a munkanélküliséghez kapcsolódva – sokkalta szűkebbek a társadalmi kirekesztésnél. A problémameghatározás eszközeként széles körben nem használatosak.

A következő a (gyenge) európai koordináció kérdése, amit kétféleképpen közelíthetünk meg. Először, e sajátos terület széles körű egyeztetési kényszere jegyében. Armstrong (2006: 83) két fő koordinációs szükségletet határoz meg az EU-val összefüggésben. Az első, hogy a koordináció megkísérli leküzdeni a negatív külső hatásokat, vagy megpróbál reagálni a közösen elfogadott normakészletre. A másik véglet az, ha a tagállamok nem ugyanazokkal a problémákkal állnak szemben, vagy szembesülnek ugyan néhány hasonló kérdéssel, de más-más alapvető okból: „a koordináció célja ebben az esetben egy olyan folyamat elindítása, amely arra ösztönzi a tagállamokat, hogy problémáik meghatározása során az egyeztetés igénybevételével keressék gondjaikra a hatásos megoldásokat” (ua.: 84). E szemüvegen át nézve a társadalmi kirekesztésről folyó egyeztetés a kontinuum bizonytalan végére esik. Bár a tartós munkanélküliség, az előregedő népesség és a szociális védelem növekvő költségeinek réme minden tagállamban aggodalmat kelt, de ezek inkább általános kérdések, a mai világ többé-kevésbé elfogadott sajátosságai, mint közös cselekvési kényszerek. Azt hiszem tehát, helyénvaló feltenni azt a kérdést: múlhatatlanul szükséges-e ezen a téren a közös cselekvés? Ráadásul arra is rá kell mutatnunk, hogy Lisszabon nem adott részletes elemzést sem az Európában végbemenő társadalmi átalakulásról, sem arról, miért volna a leghelyesebb erre egy társadalmi kirekesztési-befogadási politikai keretet választani. Mi az európai a társadalmi kirekesztésben? Miben áll a nemzetközi megközelítés „hozzáadott értéke”? Az egyes tagállamokban tapasztalható társadalmi kirekesztés milyen mértékben veszélyezteti az európai szintű, bővülő gazdasági integrációt? Sem az eredeti folyamatban, sem azóta nem született meggyőző (és teljes mértékben bizonyítékokra alapozott) magyarázat arra, hogy miért a társadalmi befogadás a megfelelő út a reformhoz, s arra sem, hogy melyek azok a nemzetközi sajátosságok a társadalmi kirekesztésben, amelyek összeurópai választ

igényelnek. Bár az EU-ban hagyományai vannak a homályos érvelésnek, a világos okfejtés hiánya zavart okoz egy ilyen technikai szabályozási programban.

Ráadásul tény, hogy a társadalmi kirekesztés kipróbálatlan koncepció a szociálpolitikában. Noha az Egyesült Királyságban az új munkáspárti kormány szociálpolitikai modelljének központi eleme a társadalmi kirekesztés, erre többé-kevésbé az uniós folyamattal egyidejűleg került sor. Így, amikor az EU Lisszabonban átvette, a társadalmi kirekesztés valójában szociálpolitikai modellként, valamint az egész EU és minden egyes tagállam szociális problémáira adott válaszként is tisztázatlan fogalom volt. A „hiányok sorát” egy továbbival, a konkrét előnyök bizonyítékainak hiányával is ki kell egészíteni. A folyamat bizonyító erejű garanciái gyengék, ami okot és teret ad a tagállamoknak arra, hogy távol tartásuk magukat a programtól (s meglehetősen események magyarázatában ez fontosabb, mint a protekcionizmusként értelmezett nemzeti érdekek). A Fritz Scharpf (1999) által használt klasszikus kifejezés mód kereteibe illesztve: a társadalmi befogadás lisszaboni folyamatából hiányzik az output- vagy teljesítménylegitimáció (amely megkülönböztetendő a – demokratikus, folyamatorientált – inputlegitimációtól). Végül tény, hogy a társadalmi kirekesztés nem semleges az Európában uralkodó jóléti ideológiákkal kapcsolatban, egyes országok valóságához jobban illik, másokéhoz kevésbé. Habár merőben eltérő visszhangokat vált ki (ld. Silver, 1994), azzal, hogy a szegénységre és a kirekesztésre mint sikertelen integrációra összpontosít, kétségkívül a liberális modellhez áll közel, ahol a politika egyebek között a legproblematikusabb esetekkel – jellemzően a munkaerő-piaci szemszögből leginkább „deviáns” magatartásokkal –, valamint bizonyos csoportok életvitelével és életesélyeivel foglalkozik. E liberális hajlam is a tagállamok válaszait erőteljesen befolyásoló tényezők közé tartozik. Komoly kihívás azzal a módszerrel szemben, amelyet részben arra terveztek, hogy valamiképpen elősegítse a nemzeti elképzelések europaizálását, és amely szilárdan azon alapul, hogy a kognitív mechanizmusok ereje megteremti a normatív konvergenciát és segíti egy episztemikus közösség kialakulását is.

Harmadszor, az EU-ban a szociálpolitikai folyamat operacionalizálása és különösen a viszonylagos és növekvő elszigetelődése megy végbe. A jóléti állam reformját célzó határozott elképzelés kialakítására és megvalósítására hivatott társadalmi folyamat azért lehet viszonylagosan sikertelen, mert a fő folyamatok a lisszaboni stratégia keretében máshol zajlanak, és a társadalmi befogadás csupán gyengén kapcsolódik hozzájuk. Lisszabon 2005-ös átdolgozása óta azt mondhatjuk, hogy – amint a munka, a növekedés és a befogadás korábbi értékhármását értékzettőség váltotta fel – a kihagyással fenyegetett társadalmi kirekesztés veszített politikai jelentőségéből. Most úgy tűnik, hogy a társadalmi befogadás – laza kapcsolatok sorával társítva (a szövegben: alárendelt mellékmondatok) – a növekedési és foglalkoztatási célok sikeres megvalósításából következik. A szociális OMC, valamint az átdolgozás részeként egyesített gazdasági és foglalkoztatási folyamatok közötti kapcsolatok kifejtésére és korszerűsítésére volt néhány kísérlet. A kapcsolatot funkcionálisan „kölcsonös egymásra hatásként” fogták fel, amely értelmében a társadalmi

befogadást erősíti a növekedési és foglalkoztatási folyamatot, ez utóbbiak pedig hozzájárulnak a hatékonyabb társadalmi befogadáshoz. Tehát ebben az elképzelésben az OMC párhuzamos folyamatként jelenik meg, amelyet „jóindulatú csomó” köt össze a másikkal. A társadalmi befogadás „lefokozásának” bizonyosságaként nézzük meg a növekedés és a foglalkoztatás alakulását vezérlő irányelveket (Commission of the European Communities, 2005a)! A 24 irányelv közül csupán háromnak van valamiféle szociális összetevője, és még e szociális vonatkozások is gyengék és közvetettek.

A kulcskérdés az, hogy „levált-e” a társadalmi befogadás-védelem a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikától. Bár ezt nem lehet ebben a stádiumban végérvényesen megállapítani, figyelemreméltó, hogy az új kormányzati ciklusban a társadalmi befogadás folyamata elkülönülten jelenik meg az átdolgozott lisszaboni stratégiában, és a központi gazdasági és foglalkoztatási folyamathoz nem valamiféle szerves együttműködés révén, hanem csupán „kölcsonös, megerősítő visszajelzések” által csatlakozik. A „lisszaboni stratégia” kifejezést jelenleg a partnerség új módszertanával megvalósítandó, foglalkoztatottságot növelő és növekedést serkentő tevékenységek számára tartják fenn. Valójában az OMC módszertanát – egykor az EU új irányítási mechanizmusainak *csodagyereke* – jelenleg főképpen a társadalmi befogadásra-védelemre alkalmazzák. Továbbra is fennáll a gazdaságpolitika és szociálpolitika közötti aszimmetria, és folytatódik az a tendencia, hogy áterőltessék a szociálpolitikát a gazdasági fejlődés tűfokán.

### Összegzés és következtetések

A Lisszabon óta eltelt évek az uniós szociálpolitika igen aktív időszakaként fognak bevonulni a történelembe. Hogyan ítéljük meg és miképpen minősítsük a szociális Lisszabont? Figyelembe kell venni, hogy nem alkothatunk határozott ítéletet, mivel a fenti elemzés mindössze a folyamat egy részébe engedett betekintést. Ebben a helyzetben hasznos lesz, ha a szociális Lisszabont három szempont alapján próbáljuk meg értékelni: melyek a megkülönböztető jegyei, különösen a korábbi uniós szociálpolitikája összefüggésében; mi az ösztönző tényezőkben kifejeződő jelentősége; és mik a jövőbeli fenntarthatóságával-életképességével kapcsolatos kilátások.

Lisszabon több szempontból sajátos, sőt talán egyedi (Daly, 2006). Először is számos, a szociális területen – kezdetben a szegénység és a társadalmi befogadás, majd a későbbi években a nyugdíj és az egészségügyi ellátás terén – elindított egy olyan politikai folyamatot, amely az EU számára új volt. Másodsor, ha nem is egy új módszertannal, de legalább egy olyan újítással rendelkezik, amely a nyitott koordinációs módszertant kiterjeszti a szegénység és a társadalmi befogadás, a nyugdíjak és az egészségügyi ellátás területére. Mellőzve a központi politikai döntéseken és törvények végrehajtásán alapuló közösségi módszer hirtelen kiterjesztését, a közös irányelvekre, megbeszélésekre és többszintű konzultációkra épülő, tanácskozóbb jellegű új politikai folyamatokat alakított ki. Túlzás

nélkül állíthatjuk, hogy az Unió erőteljesebben hatolt be a tagországi szociálpolitikába (és ezáltal a társadalomba), mint valaha. Ez volt az első alkalom, hogy a tagállamokat rávették: olyan politikai jövőkép keretein belül tervezzék meg saját szociálpolitikájukat, amit az EU-ban zajló tanácskozások és politikai folyamatok vetítettek eléjük.

A következő fontos kérdésre – „jelentőség” – irányítva figyelmünket, Borschier és Ziltener (1999) három, az Egységes Európai Okmánnyal és a Maastrichti Szerződéssel kapcsolatos fejlesztésekről szóló tézisét alkalmazhatjuk Lisszabonra. Az első tézis azt tartalmazza, hogy a szociálpolitika europaizálása a politikai csomag „sarokköve”, továbbá azt, hogy Lisszabon szociális téren valódi fordulatot képvisel az EU gondolkodásában. Az „oldalszárny-tézis” szerint viszont a terv magja a szélesebb értelemben vett gazdasági egység vagy integráció, a szociálpolitika felé pedig csakis azért fordul a figyelem, mert szükség van rá ahhoz, hogy a maga eszközeivel beágyazza az egységes piac létrejöttével járó változások hatását. A harmadik, a „csomag-tézis” azt tartalmazza, hogy a gyenge szociálpolitikai szabályozás pusztán egy elit-paktum elfogadtatásának kifejezője. A Lisszabont megelőző fejlemények vizsgálata után Borschier és Ziltener a sarokkő-tézis mellé állnak (jóllehet arra a következtetésre jutottak, hogy a Jacques Delors által követett „lágyan, lágyan” stratégia a szociális dimenzióval kapcsolatban végül kudarcot vallott). Lisszabon úgy tekinthető, mint ami teret ad a sarokkő-tézisnek is. A szociálpolitika a kezdeti megállapodás szerves része volt, és úgy tűnt, hogy a társadalmi kohézió inkább saját jogán, s nem csupán a többi elérésének eszközeként szerepel a célok között. Emellett – „különválasztottként” való ábrázolásukkal szemben – voltak és meg is fogalmazódtak érvek arról, hogy ha Lisszabon nem is jelentette a gazdaság- és szociálpolitika újbóli összekapcsolását, legalábbis érintette a kettő uniós szinten meglévő dichotómiáját (Wincott, 2003). De még ha igazak is ezek a következtetések, csupán az első négy-öt évre érvényesek: az újrakezdett lisszaboni folyamattal a helyzet 2005-ben alapvetően megváltozott. A reformok még túlságosan újak ahhoz, hogy határozott véleményt formálhassunk, de hosszabb távon a szociálpolitika és a társadalmi befogadási folyamat gyengítőjének tűnnek. Az újabb fejlemények egyértelműen az oldalszárny-tézist támasztják alá: azt, hogy az EU viszonyai között a szociálpolitika a gazdaságpolitika és foglalkoztatáspolitikai szolgálóleánya, amely a szociális eszmét egy gazdasági cél érdekében használja fel. Bár ez negatív következtetésnek tűnhet, az EU Lisszabon alatti szociálpolitikájának érdekes olvasatához vezet: e szerint ez nem más, mint a korlátokra és kényszerekre adott leleményes és alkalmazkodó válasz története, mivel az uniós szociálpolitikai tevékenység jobbára csúszós, kanyargós, irányváltoztatásokkal járható úton halad az integráció és a tagállamok különbözőségének kettőssége közepette. Ennek fényében – bár vannak gyengeségei – a szociális Lisszabon bizonyíthatóan erősebb, mint ami előtte volt: a szociálpolitika terén az átfogó koordináció váltotta fel a tagállamok „együttműködését”.

A harmadik kérdés a túléléssel kapcsolatos. Elemzésünk alapján nehéz lenne az EU szilárd politikai vállalkozásának tekinteni a társadalmi befogadást. Nem megy át például a koherencia-teszten, mert túl sok a

változás és kevés az állandósult eredmény a lisszaboni folyamat szociális ügyeket érintő, lényegi alkotóelemei között. Az EU zsúfolt színpadán a társadalmi befogadás nem csupán együtt él más gondolatokkal, különösen a szegénységével és a társadalmi kohézióéval, hanem könnyedén félre is lökhető, ami azt jelzi, hogy nincs elegendő ereje vagy politikai támogatottsága a fennálló eszmerendszerek aláásásához vagy elmozdításához. Másodszor, kétséges, hogy van-e politikai elkötelezettség olyan problémák felvállalására, amelyeket a társadalmi kirekesztés fogalma jelenített meg. Az EU főleg azért tartja vonzónak a fogalmat, mert lehetővé teszi a szociálpolitika modernizációs diagnózisát és a reformprogramjának megalkotását Európában, s biztosítja számára az újítás kereteit, valamint egy sor gyakorlati és morális érvet a változtatáshoz. Sőt, nemcsak lehetőséget ad az uniós politikusoknak, hogy figyelmüket a meglévő szociálpolitikai modellek – egyének és csoportok aktiválásának hatékonyságában mutatkozó – gyengeségeire összpontosítsák, hanem a hatalmukat és befolyásukat (ami a Bizottság esetében egyértelműen az innovátori szereptől függ) szintén megerősíti. Főleg a Bizottságnak van lehetősége az elképzelései megvalósítására és preferenciái érvényesítésére.

Felhívulása ellenére a szociális Lisszabon még mindig ambiciózus program, különösen az EU mind a mai napig korlátozott szociálpolitikai elkötelezettségét figyelembe véve. Mindamelllett az OMC mint módszer, önmagában és az EU központi szereplői által kialakított módon is, gyenge, s mint korábban írtam, néhány összetevője még nem került a helyére. Emellett azt sem szabad elfelednünk, hogy az EU keretei között a szociálpolitika folyamatos fenyegetettségben él. Ha nem is annyira sérülékeny, mint madárfészek a szélviharban, a szociális Lisszabon küzdelmek csomópontjában formálódik: küzdelem folyik az EU-szintű gazdasági és szociális szereplők között (ez a törésvonal végigfut az intézményeken); a jogszabályközpontú közösségi módszereket és a puhább megoldásokat előnyben részesítők között; a szociális téren a tagállamok autonómiájának biztosítékaként a szubsidiaritást támogatók és az EU nagyobb szociálpolitikai hatalma mellett érvelők (Zeitlin, 2007) között. A viták fényében az EU-ban a szociálpolitika fejlesztése nem csupán folyamatosan megújul, hanem a lisszaboni időszak szociálpolitikája a feltételes túlélés története is.

Fordította Goda Ferenc

## Irodalom

- Armstrong, K. A. (2006), 'The "Europeanisation" of social exclusion: British adaptation to EU co-ordination', *British Journal of Politics and International Relations*, 9: 79–100.
- Bornschieer, V. and Ziltener, P. (1999), 'The revitalization of Western Europe and the politics of the 'social dimension'', in T. Boje (ed.), *European Societies: Fusion or Fission?*, London: Routledge.
- Borrás, S. and Jacobsen, K. (2004) 'The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU', *Journal of European Public Policy*, 11: 2, 185–208.
- Bruno, I., Jacquot, S. and Mandin, L. (2006), 'Europeanisation through its instru-

- mentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination... toolbox or Pandora's box?', *Journal of European Public Policy*, 13: 4, 519–36.
- Chalmers, D. and Lodge, M. (2003), *The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State*, Discussion paper No. 11, ESRC Centre for the Analysis of Risk and Regulation, London: LSE.
- Commission of the European Communities (2005a), *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005–2008)*, Communication to the Spring European Council, [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_en.pdf)
- Commission of the European Communities (2005b), *Working Together, Working Better: A new framework for the open co-ordination of social protection and inclusion policies in the European Union*, Communication from the Commission, COM(2005)706 final, [http://ec.europa.eu/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/com\\_2005\\_706\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/employment_social/social_inclusion/docs/com_2005_706_en.pdf)
- Commission of the European Communities (2006), *Concerning a Consultation on Action at EU Level to Promote the Active Inclusion of those Furthest from the LabourMarket*, Com(2006) 44 final, [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0044en01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0044en01.pdf)
- Council of the European Union (2000a), *Presidency Conclusions, Lisbon, European Council, 23 and 24 March 2000*, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm)
- Council of the European Union (2000b), *Presidency Conclusions, Nice, European Council, 7, 8 and 9 December*, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm)
- Council of the European Union (2002), *Fight against Poverty and Social Exclusion: Common Objectives for the Second Round of National Action Plans – Endorsement*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/counciltext\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/counciltext_en.pdf)
- Council of the European Union (2005), *Brussels European Council, 22/23 March 2005, Presidency Conclusions*, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf)
- Council of the European Union (2006), *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, Brussels 13 March 2006, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/cs2006\\_7294\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/cs2006_7294_en.pdf)
- Daly, M. (2006), 'EU social policy after Lisbon', *Journal of Common Market Studies*, 44: 3, 461–81.
- European Communities (2002), *Joint Report on Social Inclusion*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2001/ke4202521\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2001/ke4202521_en.pdf)
- European Communities (ed.) (2004a), *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report from the High-Level Group chaired by Wim Kok, November 2004 Luxembourg: Official Publications of the European Communities, <http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf>
- European Communities (2004b), *Joint Report on Social Inclusion 2004*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/final\\_joint\\_inclusion\\_report\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf)
- Ferrera, M., Matsaganis, M. and Sacchi, S. (2002), 'Open coordination against poverty: the new EU "Social Inclusion Process"', *Journal of European Social Policy*, 12: 3, 227–39.
- Heidenreich, M. and Bischoff, G. (2007) 'The open method of coordination: a way to the Europeanization of social and employment policies?', *Journal of CommonMarket Studies*, 46: 2.
- Kroeger, S. (2006), 'When the OMC does not (really) hit home: the chimera of learning

## EURÓPAI UNIÓ

through soft social policy co-ordination', Paper given at the Workshop on 'The Europeanization of Public Policies in Comparative Perspective', Institut d'Étude Politique de Grenoble, 9–10 March.

Lange, P. (1993), 'Maastricht and the social protocol: why did they do it?', *Politics and Society*, 21: 1, 5–36.

Mabbett, D. (2005), 'Learning by numbers? The use of indicators in the coordination of social inclusion policies in Europe', paper presented at ESRC Seminar Series Implementing the Lisbon Strategy, Policy Co-ordination through 'Open' Methods, Queen Mary College, 24 January.

Radaelli, C. M. (2003), *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.

Scharpf, F. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, New York: Oxford University Press.

Silver, H. (1994), 'Social exclusion and social solidarity: three paradigms', *International Labour Review*, 133: 5/6, 531–78.

Streeck, W. (1994), 'European social policy after Maastricht: The "social dialogue" and "subsidiarity"', *Economic and Industrial Democracy*, 15: 151–77.

Streeck, W. (1995), 'Neo-voluntarism: a new European social policy regime', *European Law Journal*, 1: 1, 31–59.

Wincott, D. (2003), 'Beyond social regulation? New instruments and/or a new agenda for social policy at Lisbon?', *Public Administration*, 81: 3, 533–53.

Zeitlin, J. (2007) 'The Lisbon Strategy, the Open Method of Coordination and the Future of Social Europe', paper presented to workshop, 'Social Europe and the Future of the Welfare State', 5 March, University of Wisconsin, Madison