

CORA ZOLTÁN

Európa mint a szociálpolitika kísérleti terepe?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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