

**Krémer Balázs**

**Uniós politikák  
és Nemzeti Akciótervek  
a szegénység és a társadalmi  
kirekesztettség elleni küzdelemre**

*(előzmények, körülmények, a változások irányai, és tanulságok)*

**Egy kis kronológia**

**Előzmények – az Unió illetékességén kívül**

**A**

z Európai Unió megalakulásától a '90-es évek végéig tapintatosan elkerülte, hogy bármilyen szociális, társadalompolitikai kérdésről állást foglaljon. Nem mintha nem merültek volna fel ilyen jellegű problémák. Az alapvetően a gazdasági együttműködésre hangsúlyt helyező szervezetnek azonban sem mondandója nem volt ahhoz, hogy megnyilvánuljon ezekben a kérdésekben, sem a megfelelő műfaj nem állt rendelkezésre. A '90-es évek elején aztán érdekes fordulat következett be a nemzetközi szervezetek életében. Nemhogy napirendre tűzték a szociális kérdést, de még különféle eredményekig, egyeztetett szövegekig is sikerült eljutniuk. Az Európa Tanács (valamennyi EU tagország itt is tag) már korábban kidolgozta a „Szociális Chartát”, és a keleti blokk összeomlása után még a korábbinál is nagyobb erőfeszítéssel vizsgálta felül korábbi követelményrendszerét. Az EU-hoz képest „kicsi és szegény”, ám egyetlen valódi páneurópai intézményként erőteljesen koncentrálták erőforrásaikat arra, hogy a társadalompolitikai kérdések, különösen a szegénység fontos témái legyenek az újjáformálódó európai együttélésnek.

Valódi áttörést azonban az ENSZ csúcstalálkozóinak sorozata hozott (Rió – környezet, Kairó – népesedés, Koppenhága – szegénység és társadalmi fejlődés, Peking – nők), bár nem úgy és nem annyira, mint amennyire az ENSZ szeretne volna. Az ENSZ reményei ugyanis arról szóltak, hogy a hidegháború vége, az apartheid kimúlása, és a közelkeleti béke (akkor elérhetőnek tűnő) megteremtődése megismételhetik a második világháború utáni világméretű

katarzist, és olyan új (a „második generációs szabadságokra”, a szociális, gazdasági és kulturális alapjogokra irányuló fundamentumok lerakását teszik lehetővé, mint az emberi jogok katalógusának megalkotása 1948-ban. Ezt nem sikerült elérni és ennyiben kudarcént lehet elkönyvelni a nagy nekirugaszkodást. A nagy és katartikus összhang helyett egyfajta „üzleti dialógus” alakult ki a fejlett „Észak” és a fejlődő „Dél” között. Az alkukeresés lényegét Buthrosz Gali, az ENSZ akkori főtitkára lényegre törően fejezte ki a koppenhágai csúcstalálkozót megnyitó beszédében. Arra hívta fel a figyelmet, hogy a fejlett országok a Föld jövőjét fenyegetik azzal, ha nem nyújtanak segítséget az elmaradottabb társadalmak fejlődéséhez, viszont a fejlődőket is éles szavakkal figyelmeztette: nem remélhetik, hogy a fejlett országok segélyeiből teremthetnek jólétet, ameddig a saját jövedelmeikből nem hajlandók erre áldozni, és hazai erőforrásaikat például fegyverkezésre fordítják.

E szellemben a csúcstalálkozók záródokumentumai tulajdonképpen kettős követelményrendszert, ha úgy tetszik, globális üzleti szerződést tartalmaznak – változó erővel és színvonalon. A fejlett országok kötelezettséget vállaltak a fejlődők támogatására, másfelől – és történetünk szempontjából ennek nagyobb a jelentősége – a fejlődők kötelezettséget vállaltak, hogy maguk is erőfeszítéseket tesznek a szegénység leküzdése érdekében.

Az ENSZ tehát nem jól mérte fel a katarzis elérhető közelségét, mégis jelentős áttörést ért el a jóléti kérdés tárgyalásmódjában. Ez továbbgyűrűzött az ENSZ szervezeteire (WHO, ILO, UNDP, UNESCO, UNICEF, stb.), még a Világbankra és az IMF-re is. Bármit is gondolunk a Világbank politikai orientációinak értékeiről, azt tényként kell leszögeznünk, hogy korábban szinte kizárólag monetáris és fiskális politikákkal foglalkozó szervezet a '90-es években olyan témákat állított a középpontba, mint a szegénység, a demográfiai változások, az előregedés vagy a nyugdíjreformok ügye, ami elég komoly változás.

Nem megalapozatlan állítanunk (bár diplomáciai szinten tagadni illik), hogy a harmadik világ számára az ENSZ (és szervezetei) által kidolgozott forgatókönyvekre reagált a legfejlettebb országokat tömörítő „úri klub”, az OECD, amikor ezekre a kérdésekre adandó válaszokra dolgozott ki ajánlásokat a tagországai számára. Itt is azt láthatjuk, hogy a gazdasági együttműködés erősítésére létrejött szervezet fordult a szociális ügyek felé, és minimum három igen magas színvonalú, műfajában és politikai koncepcióiban is alapos és meggyőző összegző tanulmánnyal rukkolt elő a '90-es évek közepén („Private Pensions – Public Policies”, „Making Work Pay!”, „The Policy Implications of Aging Societies”). Miután minden EU-tagország egyben az OECD-tagja is, az EU egyszerűen nem tehetette meg,

hogy ne reagáljon ezekre a fejleményekre. Eleinte a könnyebb utat választotta, például 1997-ben az OECD „Making Work Pay”! tanulmányának ajánlásait bizottsági állásfoglalásként rövidített formában, de „egy-az egyben” átvéve.

### **A szociális kérdés bevonul ...**

Bár Brüsszel, a Bizottság és munkacsoportjai korábban is próbálgatták naprendre tűzni a szociális kérdést, e próbálkozások nem tettek szert igazán komoly jelentőségre, ameddig a legmagasabb döntéshozatali fórumok, mindnek előtt a tagországok kormányfőinek csúcstalálkozóinak és azok dokumentumai nem tettek említést az ilyen irányú politikai célkitűzésekről. Erre először 1999-ben, az Amszterdami Szerződésben került sor. Ebben több helyen visszatér a foglalkoztatás kérdése, és két „kis” paragrafusban (136., 137.) rögzítették azt is, hogy a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemnek az EU egyik fontos politikai prioritásává kell válnia. Erre a „megnyílt résre” mozdult aztán rá az EU tagországok szegényebbjeit reprezentáló Portugália, úgy is mint az EU következő évi soros elnöke. A 2000. évi lisszaboni csúcstalálkozón fogalmazódott meg a „Social Policy Agenda”, ami az ENSZ és az OECD dokumentumok tartalmi prioritását ülteti át az EU tagországok számára releváns nyelvi és politikai kontextusba. Az anyag szerzői azonban élesen célra tartó tartalmi megfogalmazásaikkal mellett sem tudtak sokat és meggyőzőt kitalálni arról, hogy miképpen lehet köze mindezekhez a problémáknak az Uniónak. A Strukturális Alapokra és a hagyományos implementációs formákra való hivatkozás nem kecsegtetett túl sok jóval abban, hogy a bővítés közepette érvényt lehet szerezni a szociális politikák tartalmi prioritásainak.

Lisszabon és közvetlen következményei így legfeljebb a nyelvhasználatban hoztak újdonságokat: olyan „kulcsszavak” kerültek be a szótárakba, mint a „szociális minőség” („social quality”) és a szociális kohézió, a társadalmi kirekesztés („social exclusion”), ami ellen küzdeni kell, illetve a magyarra lefordíthatatlan „inclusion” (befogadás?, összetartás?), mint pozitív cél. Mindezt olyan, a politikai cselekvés és formálás mikéntjét sejtető fogalmak tetézik, mint a „mainstreaming” („fősodorba helyezés”), ami a nemek közötti egyenlőtlenségek kezelésének mikéntjére vonatkozik.

Lisszabon nagy lépésének mégis egy már korábban is felvett, kissé tisztázatlan fogalom középpontba állítása bizonyult. Ez a fogalom a „koordináció nyílt metódusa”, már korábban is felmerült, például a luxemburgi foglalkoztatási ajánlásokban. Ezúttal az EU szociális ténykedésének fő módszereként robbant be, sok-sok kételyt gerjesztve. Az Unió

ezzel a cselesen homályos kifejezéssel úgy tett a tagországokkal, mint az okos lány Mátyás királlyal, amikor galambot vitt és eleresztette: hozott is, meg nem is. Hangsúlyosan napirendre tűzte a szociális problémát – de minden érdemi döntést meghagyott a tagországok szuverenitásba tartozó kérdéseként. Ezek maguk döntenek a legfontosabb politikai prioritásokról, maguk határozzák meg a politikai feladatokat, amelyeket „nemzeti cselekvési tervek”-ben foglalnak össze. Tehát a folyamat alapvetően „nyílt” és csak annyiban koordinált, hogy bizonyos szerkezeti elvárások bizottsági szinten fogalmazódnak meg, a kirekesztés elleni akciótervek „tartalomjegyzékével” kapcsolatban, valamint, hogy a szegénység társadalomstatisztikai mérőszámainak alkalmazásában elvárják a megadott – a szegénységet mérő „Leaken-i” – indikátorok használatát. Ez a nyílt koordináció módszerének „lusta” olvasata, ennyivel ki lehet elégíteni a szöveg szerint számonkérhető követelményeket.

A dokumentumokból azonban, ha nem csupán szövegszerkesztési, hanem politikai szándékokat és törekvéseket is beléjük akarunk látni, ennél több intenciót és erősebb instrukciókat is ki lehet olvasni. A Bizottság már 2000 őszén kiadott egy útmutatót a nemzeti akciótervek elkészítéséhez, amelyben felsorolja a legfontosabb, uniós szinten felmerülő kihívásokat és politikai célokat (a megfogalmazott célokat lásd a mellékletben!) 2001 nyarára elkészültek a nemzeti akciótervek (hivatkozásuk általában: NAP\inclusion, NAPs\incl. Stb.), amelyeket a Bizottság szociális védelemmel foglalkozó albizottsága összegzett. A statisztikai mellékletekkel kiegészített összegzést írott és elektronikus formában is nyilvánosságra hozták. Ma ez a legáltalánosabban hivatkozott dokumentum a kirekesztés elleni uniós politikákkal és stratégiákkal kapcsolatban (2001. december 12.)

A nemzeti akciótervek és a koordináció nyílt módszerének fogadtatása és továbbélése meglehetősen ellentmondásos. A lisszaboni csúcstól megtartott értekezlet (Nizza, 2000. december, Stockholm, 2001. június) nemcsak elragadtatással szólt a nyílt koordináció eredményeiről, hanem némiképp ki is terjesztették a módszer hatályát azzal, hogy a „minőségi munkahelyeket mindenkinek!” célkitűzéseket kinyitották a környezetvédelem, a „fenntartható fejlődés” irányába is. Maga a Bizottság azóta is odaadó híve a nyílt koordináció módszerének. Elragadtatásuk legfontosabb oka az, hogy a „dolog működik”. A tervek elkészültek, az útmutató instrukcióit, a monitorozás alapjául szolgáló indikátorok használatát a tagországok többsége elfogadta, és az EU statisztikai hivatala (Eurostat) beépítette saját adatrendszerébe. (Vannak azért „renitens” tagországok is, például Görögország nemigen teljesíti a statisztikai követelményeket, Ausztria következetesen más mutatószámokat használ, mondván miért is

kellene nekik az EU átlaghoz igazított adatokat használniuk, ha ők magasabb jövedelmi szinten vannak az átlagnál...)

A Bizottság a megkezdett úton továbbhaladva készítette el újabb útmutatóját az akciótervek második felvonásának előkészületeként. Ez a politikai tartalmak, prioritások dolgában gyakorlatilag semmi változást nem tartalmazott, viszont a korábbinál határozottabban és markánsabban várja el az Unió a programok implementációjára vonatkozó nemzeti szintű terveket. Ezekben – már a 2003-2005 közötti periódusra is – önálló fejezetben kéri feltüntetni a konkrét politikai-igazgatási intézkedéseket (4. fejezet: „Policy measures”), az intézmények működtetésére és finanszírozására irányuló terveket (5. fejezet: „Institutional Arrangements”), valamint az új igazgatási koordinációkra és intézményműködésre irányuló „jó gyakorlatokat” (6. fejezet). Talán még ennél is komolyabb fejlődés az, hogy míg korábban csak az általános és elvi jellegű célok megnevezését és kifejtését várták el („Objectives”), addig ezúttal, a konkrét, számszerűsíthető, operacionalizált célok megnevezését („Setting targets – Appendix I.”) is megkövetelik. Ezt úgy is érthetjük, hogy a Bizottság a szegénység elleni küzdelem konkrét tennivalóinak meghatározásába továbbra sem kíván belefolyjni, viszont a tagországok vállalásait konkrét, ellenőrizhető formában kívánja számon kérni.

A nyílt koordináció legfőbb kritikusai részben a szegényebb tagországok, részben az EU szegénység-ügyben lobbistaként elfogadott civil szervezeteinek (legbefolyásosabbnak az erős ír befolyás alatt álló European Anti-Poverty Network – EAPN) képviselői. Kimondva-kimondatlanul az áll kritikájuk középpontjában, hogy ha a koordináció nyílt, ha a konkrét teendők meghatározása nemzeti hatáskör, azaz ha nincsenek uniós szinten deklarált közös célok és feladatok, akkor nincs és nem is lehet olyan uniós szintű program, amihez pénzforrást lehetne rendelni. A Bizottság nyílt koordináció melletti elköteleződéseit tapasztalva a legutóbbi időkben „kerülőúton” indult meg a lobbizás azért, hogy a szociális kérdések, így a kirekesztés ügyében az Unió közvetlen feladatokat is vállaljon magára. Ilyen kerülőút a szociális kérdés „fókuszba tolása” eredetileg más területekről induló kísérleti programokban (például az eredetileg településfejlesztési kezdeményezésű URBAN programban, amely mára slum-felszámolási program lett), vagy a kirekesztési indikátorok használatának előírása a kohéziós és regionális alapok programjainak tervezéseinek és hatásvizsgálatainak („assessment”).

Ezek azonban gyenge próbálkozásnak tűnnek ahhoz képest, hogy a Konventtel az utolsó pillanatban sikerült elfogadtatni, hogy az EU alkotmányának XI. fejezete a „Szociális

Európa” címet viselje. A XI. fejezet kidolgozásával megbízott munkacsoport 2003. január 24-én keltezett előzetes és vázlatos beszámolója egyelőre igen filozofikus szinten deklarált értékeket. Viszont az elmúlt ötven évben nemigen használt erős kifejezésekkel (például „szolidaritás, egyenlőség, egyenlő esélyek és demokrácia”) operálva igen ambiciózusan lép fel azért, hogy az Unió aktívabb és erőteljesebb politikát folytasson a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben, illetve ennél sokkal általánosabban, a társadalompolitikai területeken.

Eddig nem említettük, hogy a „szociális kérdés bevonulásának” időszaka a bővítési folyamat időszaka is. Ez nemcsak azt jelenti, hogy a szociális kérdésekkel csatlakozni kívánó országoknak is a többi tagországhoz illeszkedő módon kell majd foglalkozniuk. A csatlakozás körülményei igen erőteljesen befolyásolják a szociális kérdések megfogalmazását és tárgyalásmódját. Az ellentmondás részben abból származik, hogy míg Európa és az Unió egyre jobban tudatásban van annak, hogy sikeres csatlakozási folyamat egyik előfeltétele a szociális feszültségek oldása – addig a csatlakozástól való félelmek erősen hatnak az egyértelmű uniós szintű szociális felelősségvállalások megfogalmazása ellen. Mindebből az a paradoxon következik, hogy Magyarországnak és a többi csatlakozó országnak elsődleges érdeke annak bizonyítása, hogy nemzeti szinten is képes úrrá lenni társadalmi feszültségein és problémáin. Ha ugyanis ez sikerül, közvetlenebbé válhat az uniós szintű felelősségvállalás, konkrét alapok és programok szintjén megjelenének a szociális ügyek – aminek viszont Magyarország és a többi csatlakozó ország egyértelműen haszonélvezőjévé válhat. *(A kronológiában eddig jutottunk, 2003 elejéig.) kell ez ide?*

## **Rejtvények és rejtvényfejtések, mágikus szövegek és értelmezések**

Az EU fundamentális reformjai, a döntéshozatali rendszer változásai és a bővítés mellett kevés szó esik azokról a reformokról, amelyek mintha még a felszínen megjelenőknél is mélyrehatóbb változások kezdetét jeleznék.

Tézisszerűen a következőkkel jellemezhetném e változásokat:

1. Míg korábban az EU fő működéspontja a „jogharmonizáció” volt, mára nemcsak a jogrendet, hanem a tagállamok működésmódjának egészét akarja harmonizálni az Unió. Ebben a váltásban a legfontosabb mozzanatok a kormányok

magatartásformájának, a kormányzás mikéntjének összehangolása irányába tett kísérletek – hiszen erre korábban nem volt példa.

2. Korábban, a „közös piaci” gyökerektől indulva elsősorban a gazdasági integráció erősítése volt a legfontosabb cél, ma a társadalmi-szociális problémák uniós szintű megoldásának igénye, a tagországok ilyen jellegű erőfeszítéseinek integrálása növekvő jelentőséget nyer. Így korábban a „szociális” kifejezés az EU nyelvében kizárólag a foglalkoztatásra, a munkaerőre, mint gazdasági erőforrásra utalt. Mostantól a társadalomra, a társadalmi feszültségekre és azok megoldásaira is vonatkozik.
3. Ezeknek a változásoknak világos az iránya, de nem egyértelmű a tartalma. Az EU virágnyelven és rébuszokban beszél, vagy azért mert nem is tudja pontosan kifejezni magát, vagy azért mert nem teheti meg, hogy egyértelműen beszéljen.

Nem szeretném azt a látszatot kelteni, hogy én tudom a rejtvények megfejtéseit. Arról szeretném meggyőzni az olvasót, hogy a rejtvények megfejtése igen nagy munkát és befektetést igényel, és arról, hogy ez nem csupán intellektuális kaland.

### **A változások tartalmáról és azok okairól**

Míg az államok korábban szinte kizárólag a jogi szabályozás eszközeivel akarták közös céljaikat megvalósítani, mára egyre inkább a kormányzásban, illetve különböző hatalmi ágak, ágazatok és igazgatási szintek tevékenységének összehangolásában is Európa fejlődését szolgáló, „harmonizálandó” területeket vélnek felfedezni.

Azt, hogy ilyen változások vannak, hivatalos és kemény szerződési kritériumok is rögzítik, bár nem árt emlékeztetni: a kormányzati magatartásformák harmonizálását célzó „kemény” ügyek jellemzően nem az EU tagországok teljes körét érintő szerződéses keretekben jelennek meg (például Schengen, Euró stb.), illetve olykor az EU-n kívüli országok is részesei a szerződéseknek (például Schengennek Norvégia és Izland)

Nemcsak a változások tartalmát és irányát nehéz jelen pillanatban egyértelműen megnevezni, hanem a kiváltó okok, divatos szóval a „társadalmi kihívások” lényegét is inkább csak érzékeltethetjük. Általánosságban úgy jellemezhetjük, hogy annak a sajátos társadalmi és állami fejlődésnek, amelynek ideológiai alapját Lord Beveridge terve rögzítette 1942-ben, és a második világháború utáni szakaszát „jóléti államnak”, manapság pedig egyre inkább a „jóléti

állam európai modelljének” szokás nevezni, mind gazdasági, mind társadalmi feltételei alapvető változáson mentek keresztül. Az „új” problémákra és kihívásokra sem a tagországok, sem az Unió nem tudtak következetes választ adni.

Ezt az európai modellt (a jóléti állam amerikai, ázsiai, ausztrál stb. modelljével szemben) a magas foglalkoztatottsági arányú, magas produktivitású, hatékony és magas bérköltségű foglalkoztatás jellemzi egyfelől; a magas foglalkoztatási költségek jelentős részét jellemző elvonási kulcsok által finanszírozott fejlett szociális biztonsági szinttel másfelől. Bár a '80-as évek konzervatív-liberális politikai hulláma, a jóléti állam válságára hivatkozva alapjaiban próbálta meg kikezdeni ezt az európai modellt, mára megszűntek az ilyen jellegű támadások.

Ma a politikai diskurzus nem a modell felszámolásáról szól, hanem arról, hogy miképp lehet fenntartani alapvető sajátosságait.

Az elmúlt évtizedekben több szó esett a gazdasági körülmények megváltozásáról. A jóléti állam létrejöttének korát a gyors „újjáépítési” gazdasági növekedés és a foglalkoztatás bővülése jellemezte. Az olajválságok idején a recesszió és magas infláció, a „stagfláció” mellett is meg kellett tartani a jóléti állam működőképességét, és azóta is lassúbb növekedést kell alap-paraméternek tekinteni. A lelassult növekedést nem kis részben a globalizáció, vagyis korábban az olcsónak vélt harmadik világbéli munkavállalók importálása, majd bizonyos gazdasági tevékenységeknek az alacsonyabb bérköltségű „feljövő gazdaságú” országokba való „exportálása” magyarázza. Ez a folyamat kettős hatást eredményezett: egyrészt a fejlett térségekben maradt gazdaság produktivitása és relatív előnyei gyorsabban nőttek, viszont csökkent a foglalkoztatottság, és egyre kevésbé lett fenntartható a szociális biztonsági ellátások színvonala.

Szociális krízisként hosszú ideig csak a jóléti kiadások növekedésében és a versenyképesség csökkenésében megfizetendő gazdasági ár, illetve az ellátások színvonal-rontásának politikai kockázatai közötti konfliktusok jelentek meg. Amit racionálisan meg kellett (volna) tenni az állami költségek lefaragásában, azt nem lehetett politikailag elfogadtatni. Új utakat kellett keresni az ellentmondások feloldására. Újra kellett értelmezni a gazdasági-pénzügyi és a társadalmi-szociális ügyek egymáshoz való viszonyát. A szociális kérdés a konfliktusok feloldhatatlansága nyomán újra a gazdaságpolitikai kérdésekkel összemérhető súlyú politikai témává nőtte ki magát.



E váltás egyik oka magában a társadalmi szerkezet átalakulásában, a szegénységi kockázatok átrendeződésében keresendő. A háború után – a Beveridge-terv szellemében – a jóléti programok célcsoportjai döntően azok a háborús áldozatok lettek, akik elvileg sem voltak munkára képesek, és akiknek vagy az eltartójuk veszett el a háborúban (öreg, özvegy, árvák), vagy maguk váltak áldozattá (hadirokkantak). Az ő kockázataik csökkentésére, létbiztonságuk garantálására épültek ki a jóléti állam alapvető intézményei (univerzális öregségi és rokkantsági nyugdíjrendszer, családtámogatási transzferek, gyerekeknek, időseknek és fogyatékosoknak nyújtott szociális munka jellegű és gondozási szolgáltatások stb.), és tulajdonképpen mindmáig ezek a rendszerek a szociálpolitikák legkiépültebb, legérettebb eszközei. (A rendszerek „eredete” és az általuk jelenleg is „kezeltnek vélt” szociális problémák közötti időbeni elcsúszás még a köznap nyelvben is visszaköszön: a köznyelv úgy tesz, mintha a gyerekvédelem ma is az árvagyerekekkel foglalkozna, noha mutatóban is alig vannak a rendszerben; a fogyatékos-kérdés még mindig „rokkantsági” kérdés, noha ma a fogyatékosok okai között nem számítot tevő a hadi tevékenységekkel összhangba hozható rokkantság.)

Mára azonban a magas szegénységi kockázatú csoportok összetétele jelentősen megváltozott: a legszegényebbek körében alig találjuk a klasszikus jóléti csoportok reprezentánsait (így például öregeket sem), leginkább azért, mert az ő tisztas jövedelmeiket, megélhetési feltételeiket beérett, jól működő rendszerek hatékonyan képesek az adott ország lehetőségeihez mértén biztosítani. Ma a legnagyobb szegénységi kockázatok részben aktív korú, a munkaerőpiacról tartósan kiszorult emberek csoportját jellemzik (akik között sok a nő, az etnikai kisebbséghez tartozó), és mivel nekik mindenhol az átlagot meghaladó számban vannak gyerekeik, elkeserítően nő a gyerekszegénység. Mindez azzal jár, hogy az új szegénységi problémák nem kezelhetők hagyományos eszközökkel. Azok a redistribúciós technikák, amelyek például életfogytig tartó jövedelmet ígérnek az öregeknek és fogyatékosoknak, sem erkölcsi-politikai, sem finanszírozási okokból nem alkalmazhatóak a tartósan munkanélküliekre és a gyerekeikre. Azok a magyar terminológiában „gyógypedagógiainak” és „gondozóinak” nevezhető hagyományos eljárások, amelyek hathatósan segíthetnek öregeknek, fogyatékosoknak, szülők nélkül nevelődő gyerekeknek, gyakorlatilag hatástalanok a mai szegénységi kockázatok enyhítésére.

A szociális ellátások kapcsán ma nemcsak az a kérdés, hogy kinek és mennyi pénzt kell adni, ameddig nem dolgozik, hanem azt is, hogy miképpen lehet a munkához jutást

segíteni, és ösztönözni mindazokat, akiknek nincs munkájuk, pedig képesek lennének dolgozni.

### **Egymásra ható egyensúlyok változása: demográfia, aktivitás, államháztartás**

A munkanélküliségi probléma a szociális ellátások körénél kiterjesztettebben értendő, úgy is mint a korábban evidensnek és öröknek feltételezett demográfiai, aktivitási egyensúlyok felborulásának a problémája. A munkanélküliség átlagos időbeni elhúzódása mellett az életkor és az iskoláztatási kor kitolódása is döntő csapást mér a korábban létezett, és ma is vágyott, ám visszahozhatatlan egyensúlyokra. Az államháztartás (értsd: adózás és jövedelmi transzferek) egyensúlya egy olyan világban lett kalibrálva az élekciklusokra, amikor az emberek 16 évesen munkába álltak, 60 éves korukig dolgoztak, és 70-75 évig éltek. 44 adó- és járulékfizető év állt szemben 26-30 olyan évvel, amelyben az államháztartás számára nettó kiadást jelent egy ember, és nem bevételt. Manapság egyre többen 25 éves korukban állnak munkába, 65 évesen mennek nyugdíjba (akadnak, akik már 40 évesen), és 80 évig élnek. Tehát, (jó esetben) 40 évnyi „befizető korszakkal” szemben 40 évnyi olyan időszak áll szemben, amelyben valaki nem viseli a közterheket. (És még nem ejtettünk szót arról, hogy az öregedés fizikailag és mentálisan egészséges évek megnyerésével jár, tehát az emberek nemcsak tovább élnek, de tovább is egészségesek. A hagyományos foglalkoztatáson kívül eső időskori aktivitások hagyományos közszolgálati intézményi szelepeken keresztül történő „levezetése” tovább növeli a demográfiai változások költségét. Ugyanezt a hatást eredményezi a „nagyon öregek”, a 75-80 feletti arányának növekedése: nekik a nyugdíjon kívül növekvő mértékben van szükségük különféle egészségügyi és szociális ellátásokra is.)

Az élekciklusok arány-eltolódásának problémáját tetézi, hogy csökken a gyerekszám, tehát az aktivitási trendek figyelmen kívül hagyása mellett is, pusztán az aktív korú generációk „utánpótlási hiánya” révén is veszélybe kerültek a korábbi – továbbra is nevezzük így – demográfiai egyensúlyok.

A szociális ügyek, a nyugdíj, a munkanélküliség, a családi és gyermeknevelési támogatások körüli feszültségek már nem a szociálpolitikai ágazaton belül jeleznek válságot, hanem az „európai modell” egészének fenntarthatóságát megkérdőjelezzik.

E fejlemények két irányban alapvető elmozdulást eredményeztek az EU prioritásaiban. Az egyik hangsúlyeltolódást már jeleztük: a korábban szinte kizárólag gazdasági kérdésekkel foglalkozó „közös piaci” integrációban egyre hangsúlyosabb téma a tágan értelmezett „Új szociális kérdés”, mindenek előtt a foglalkoztatási kérdés. A foglalkoztatási törekvések legmarkánsabban az aktivitás fokozására, a foglalkoztatás bővítésére irányulnak. Bár az erről szóló szövegekben (teljesen helyénvalóan) a magas státuszú szegmensek problémái állnak az előtérben (IT, high tech, innovációk, kutatás stb.), a mélyben mégiscsak az dolgozik, hogy foglalkoztatást bővíteni onnan lehet, ahol elvileg éppen akkor és ott foglalkoztathatóak az emberek. Tehát azok a szövegek, amelyek „atipikus” foglalkoztatási formákról és munkarendekről, kis és középvállalati fejlesztésekről, egész életen át tartó tanulásról, a szolgáltatások fejlesztését emlegetik, valójában egész másról szólnak. Részben arról, hogy miképpen lehet produktív elfoglaltságot találni azok számára, kiknek már rég nincs munkájuk, s ezt még akkor is érdemes megkeresni, ha az nem hagyományos, 8 órás foglalkoztatás. Részben pedig arról, hogy milyen szabályozási, adóztatási stb. technikákkal lehet elfogadhatóbbá és vonzóbbá tenni ezeket a – lássuk be, szükségszerűen – nem túl kedvező körülmények mellett végzendő, nem igazán jól fizetett munkákat is.

A rejtett reformok másik iránya az állam hatékonyságának javítását keresi épp úgy, ahogy az üzleti életben szokás: megpróbálják ügyesebben és rugalmasabban kombinálni az erőforrásokat, részben az igazgatási szintek, részben az ágazatok közötti hagyományos feladat- és forrásmegosztások újraszabása révén. Az elmúlt években halkan átértelmeződtek olyan, hagyományosan a kormányzásra és nem a jogharmonizációra vonatkozó varázslatos szavak, mint a „jó gyakorlatok”. Ma a „jó gyakorlatokról” szóló EU szövegek nem a „virágozzék minden virág” filozófiájában fogant elragadtatott csodálkozást fejezik ki afölött, hogy mi minden szép és jó innováció születik a „végeken” az államiak, nem-államiak és a „ki-tudja-mennyire államiak” jóvoltából. Az új szövegekben reklámozott „jó gyakorlatok” – a rafinált kombinációk, az újfajta, hatékonyabb kormányzati magatartásformák progresszív kísérletei. Mindezek nyomán átértelmeződnek a korábbi „szubszidiaritási üdvtanok” is. Nem az az elsődleges norma, hogy minél több feladatot és pénzt le kell osztani a régiókra és önkormányzatokra – hanem az, hogy közvetett nemzeti szintű kormányzati technikákkal és ösztönzőkkel, szabályozással, monitoringgal, projektmenedzseléssel stb. hatékonyan kell kombinálni a különböző szintek és ágazatok lehetséges erőforrásait és hozzájárulásait a különféle nemzeti célok megvalósításához.

Néhány illusztráció és magyarázat az EU mágikus és varázslatos kulcsszavainak, valamint divatosan aktuális ügyeinek megfejtéséhez.

## **A „társadalmi kirekesztés”**

Nem téved nagyot az, aki a „társadalmi kirekesztés” áldozatait közönségesen csak „szegénynek” titulálja. A két kör nagyjából azonos. Az EU anyagok gyakran már a címben összekapcsolják a két fogalmat, a szegénységet és a társadalmi kirekesztést. A felszínen a kirekesztés a szegénység fogalmának kiterjesztéseként jelenik meg. Úgy tűnik, mintha azokról is esne szó, akik nem a szegénységük okán lettek kirekesztve (például melegek, vallási kisebbségek stb.), valamint mintha a szegénység által veszélyeztetettek is belefoglaltatnának a kirekesztés problémakörébe. A konkrét szövegek, különösen a statisztikai adatközlések azonban nem érzékeltetik e kiterjesztő szándékot.

Mégis, mint megközelítés, fontos újdonságot hoz a „kirekesztés”. Bár nyelvészetileg folyamatot leíró fogalom (ti. valaki, aki eddig „bent” volt, az kívülre kerül, erre van kényszerítve) összekeveredik a statikus állapotot jelző kirekesztettséggel (valaki kényszerítetten kívül van), kétségkívül dinamikusabb politikai megközelítést involvál a szegénység koncepcióinál. A szegénység hagyományos politikai értelmezése azt feltételezi, hogy valakinek valamiből (pénzből) kevés van, ezért valamilyen újraelosztás révén adni kell neki, hogy több legyen. A kirekesztés ellen fellépni szándékozó politikák bonyolultabban akarják elkölteni a probléma megoldására szánt közpénzt. Nem elégséges állami feladat „csak úgy odaadni” (például segélyként), hanem emellett bonyolult, sokszereplős állami programok dramaturgiáját és koreográfiáját kell megkomponálni, hogy be lehessen kerülni kintről. Az „akcionista hozzáállás” szerint nem is a segélyezésen túlmutató, alapvetően szolgáltatási, képzési elemek megjelenése az újdonság, hiszen ilyenek már régóta léteznek. Az igazi újdonság az egyes elemek, szeparált ellátási formák összehangolására irányuló törekvés. Ez azért sem könnyű feladat, mert mások működtetik a különféle ellátásokat, más kritériumok alapján lehet az egyes programok ügyfelévé válni, és más és más elvárásokat támasztanak különféle programok ügyfeleikkel, használóikkal szemben.

A befogadó („inclusion”) programok annak az összjátéknak a dramaturgiáit és játékszabályait akarják kidolgozni, hogy kinek mit kell tennie ahhoz, hogy a kirekesztődőket és a már kirekesztetteket „befogadják”. Az EU önmagának szánt feladványa az igazgatási

szintek és ágazatok szociális feladatellátásának összehangolását nemcsak takarékosági-hatékonysági kérdésként kezeli. A „társadalmi kirekesztés” elleni programoktól, az ügyesebb és rafináltabb kombinációktól azt is reméli, hogy ily módon az ellátáshoz teljesebb körű lesz a hozzáférés, és az egyének, családok, közösségek szociális problémáihoz jobban igazodnak a társadalmi segítségnyújtás formái.

Mindez átrendezi a jogokkal kapcsolatos attitűdöket is. A jóléti állam hagyományos jogosultsági megközelítései jellemzően egy elidegenített, tárgyiasított mechanizmussal operálnak. Ha valaki belekerül a tárgyiasult körülírt jogosultsági körbe, akkor neki jár valami (a kategóriájának megfelelően, minden más szempontot figyelmen kívül hagyva) az államtól. A „kirekesztés” ősz-eredeti, franciás tradíciókra épülő fogalma a „teljes körű társadalmi tagság” fogalmából ered, amelyben a jogok a társadalmi cselekvéshez, részvételhez kötődő lehetőségek előfeltételeiként értelmeződnek. A kirekesztés elleni küzdelem nem kizárólag elidegenült, az állami cselekvés céljaként és tárgyaként akarja kezelni a szociális jogokat és ezáltal a jogosultakat. Hanem a megcélzott embereknek is lehetőséget igyekszik adni arra, hogy definiálják magukat és helyzetüket, kifejezhessék akarataikat és céljaikat, és ennek tükrében, az ő aktív közreműködésükkel kerüljenek meghatározásra a rájuk irányuló állami cselekvések, programok. Mindez szép, emancipatórikus, ámde ködös koncepció, amely nemhogy tisztázatlan, de számos vonatkozásban még a korábbi eszmények teljesülését is veszélyezteti. Mi is lesz azokkal, akik minden támogatás ellenére sem hajlandóak vagy képesek az állammal ilyen fajta együttműködésre, vagy éppen rendre veszítenek az állammal való alkudozásokban? Minderre egyelőre nincs válasz.

Ha helyesen interpretálok a kirekesztés elleni programokat, akkor itt nem a hagyományos jogszabályalkotási és –harmonizálási problémáról van szó. Hanem igazgatásszervezésről, program-, intézmény- és esetmenedzselésről és mindarról, ami ezzel jár: döntéshozatali reformokról, informatikai fejlesztésekről, könyvelési és ellenőrzési rendszerek fejlesztéséről, az állam és a piacok együttműködéséről és hasonlókról.

## **A hatalommal való felruházás**

### **(„empowerment”) és a társadalmi dialógus**

A jog hatalom, és nem új gondolat, hogy a jogok révén kell lehetőséget teremteni az állampolgároknak arra, hogy maguk irányítsák saját sorsukat. A hatalom demokratikus követelménye azonban több a joggal való rendelkezésnél: érdemi befolyásolás, tényleges

beleszólás általában a köz ügyeibe, de különösen a saját dolgainkba. Bármily banális is eddig a dolog, mégsem egyszerű a probléma megoldása. Különösen azok esetében nem, akiknek sorsuk alakítására a köz valamilyen támogatása nélkül kevés esélyük és lehetőségeik vannak. Saját sorsuk befolyásolásában azért nem lehet korlátlan beleszólást biztosítani a szociális programok támogatójainak, mert nemcsak nem ők fizetik a számlát, de nem is hatnak rájuk olyan tényezők, amelyek limitálnák igényeiket. Mindig többet és jobbat akarnak kapni „ellátásként” – amiért nem is tehet senki szemrehányást.

A szabadsághoz, társadalmi tagsághoz, emberi jogokhoz fűződő elvárások miatt nem lehet őket kihagyni abból, hogy „beszólhassanak”, „részt vehessenek” a szociális politikák alakításában, de megfelelő ellensúlyok híján nem lehet rájuk bízni a döntések önálló meghozatalát sem.

Nagyjából ez köszön vissza abban, ahogyan a hagyományos „tripartit” elveket kifejező „társadalmi partnerek” elnevezést felváltja a „szociális dialógus” terminusa. Az előbbinek az volt az alapja, hogy az állam, a munkaadók és a munkavállalók egyaránt viselik a döntések következményeit, fizetik a döntések árát azokon a területeken (munkajog, társadalombiztosítás, munkanélküli ellátások, stb.), ahol azokat ők hozzák. A három oldal a „szponzorok”, a finanszírozók három oldala volt: ha emelni kell a nyugdíjat, ahhoz emelni kell a munkaadók és a munkavállalók járulékait, és az államnak is a zsebébe kell nyúlnia.

Mára a tripartit idea klasszikus formájában fenntarthatatlanná vált. Meglehetősen bizarr, hogy miközben a tartós munkanélküliség és ennek szegénységben, kirekesztésben mutatkozó következményei a legsúlyosabb társadalmi problémává váltak, a munkanélküliek ellátásairól továbbra is az a három oldal dönt, akik között egyáltalán nincsenek ott a munkanélküliek képviselői. (Néha azonban mégis ott vannak a „taccsvonalon kívül” megfigyelőként, sőt néha napirenden kívül a szünetben szót is kapnak. Az alatt az idő alatt, amíg a „három oldal” kávézik, cigarettázik, és egyéb ügyeit intézi, kívül a konferenciatermen.)

A probléma tehát igen ködös. Nem lehet tudni, kinek, milyen alapon kellene részt vennie a döntések megvitatásában és befolyásolásában, csak annyit, hogy a jelenleginél szélesebben kellene meghúzni a résztvevők körét. Azt, hogy mennyivel szélesebben, mindenki másképp gondolja, vagy legalábbis igen különbözőek a nemzeti tradíciók ebben a kérdésben.

A döntési folyamatokba a német korporatív tradíció például a hagyományos társadalmi partnerek mellett inkább az egyházakat, az angol a hátrányos helyzetűek lobby csoportjait és a

szociális szakmai csoportokat, szövetségeket engedi be. (Az EU nyelvében honos a brit angolból érkező „érintett” („stakeholder”) kifejezéstől az angol nyelv tudásának hiányával nem vádolható amerikaiak rendszerint hideglelést kapnak. Számukra ez maga a semmitmondás. Jelzem, igazuk van, a fogalom valóban nem mond semmit sem arról, hogy ki és mennyiben „érintett”, sem arról, hogy milyen szerepek és mandátumok eredeztethetőek az érintettségéből – csak érzékeltet valami rejtélyeset.) Hasonlóak az intézményi különbségek is. A lobby kifejezés azt sugallja, hogy az érdekcsoportokat csak a döntéshozatali terem előszobájáig engedik be. Ott megpróbálhatják befolyásolni a döntéshozókat, dialógusokat is folytathatnak velük – de a teremőr nem engedi be őket oda, ahol szavaznak, döntéseket hoznak. A korporáció kifejezés ezzel szemben olyan döntéshozatali fórumokra utal, ahol az érdekcsoportok szavazati joggal vesznek részt a döntések meghozatalában.

Mindezek után nem csoda, hogy ha tudnánk is, kik ülhetnének a döntéshozatal asztalánál, azt nem tudnánk, kinek milyen kártyákat vagy zsetonokat kellene leosztania a hatalommal felruházandóknak ahhoz, hogy kellő hatalommal vehessenek részt a társadalmi dialógus játszmáiban. Maga az „empowerment” kifejezés csak azt az igényt érzékelteti, hogy valamilyen kártyát és valamilyen zsetont ideje lenne azoknak is adni, akiknek a „bőrére megy” a játék.

**A mezőgazdasági támogatások,  
amelyek nem is annyira mezőgazdaságiak,  
mint inkább „szociálisak”**

A mezőgazdasági támogatások kérdése az egyik legrégebbi közös európai ügy. Beérett, nehezen mozdítható rendszer, amelyben a legkisebb változtatási törekvés is heves konfliktusokat von maga után. A támogatások nagy része viszonylag kevés mezőgazdasági termelőhöz jut el, viszont a mezőgazdasági termelők döntő többsége, több mint 80 százaléka kap valamilyen szubvenciót. Arra már sokan és régen rácsodálkoztak, hogy az EU (és a tagországok) mezőgazdasági támogatási politikája sokkal többet ad azoknak, akik keveset termelnek, mint azoknak, akik többet termelnek, no és azoknak, akik kevesebb földet vonnak be a művelésbe, mint azoknak, akik többet.

Ezt nem lehet másképp értelmezni, minthogy az EU nem a mezőgazdasági termelés támogatására akarja költeni az agráralapok pénzét (már csak azért sem, mert a mezőgazdaság problémái jórészt túltermelésből fakadnak), hanem a mezőgazdaságból élők „szociális”

jövedelemkiegészítésére. A feladvány mindezek után úgy szól, hogy akkor kinek, miért és hogyan akar pénzt adni a mezőgazdaság támogatására hivatkozva, ha nem azért akar pénzt adni, hogy mezőgazdasági termékeket hozzanak létre?

Nem kétséges, a mezőgazdasági támogatás a falusi, a rurális lakosság támogatása, amit leginkább azok kaphatnak, akik hajlandók a mezőgazdaság helyett mással (is) foglalkozni. Nem logikus, hogy ezeket a formákat „mezőgazdaságinak” nevezik, de így vált hagyománnyá (és ha máshogy támogatnának, nagyobbak lennének a kiadások). De azért van abban néhány „csavar és trükk”, hogy miképp lehet a városi, nettó adóbefizető polgárral elfogadtatni, hogy a pénzét a falun élők jövedelmének kiegészítésére csoportosítják át.

Az egyik váltás ösztönzése: ha valaki hajlandó váltani, akkor talán nem kell majd örökké szubvencionálni. Ha az alpesi gazda a hegyoldalra nem tehenet hajt ki, hanem sípályát épít rá, akkor egy idő után nem kell majd támogatni.

A másik a környezetvédelem: a természet ember által elfoglalt területeinek nagy része mezőgazdasági terület, tehát a mezőgazdaság felhagyásának támogatása alapvetően a mindenki számára fontos természet megőrzésének ösztönzése. Az államok mintegy visszavásárolják a természetnek azokat a földeket, amelyeket a falusi népség elfoglalt. Kiváltják azokat a technikákat, amelyek a mezőgazdaság produktivitását növelnék, de veszélyt jelentenének a természetre. Hasonló logika érvényesül a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek minőségi kritériumainak emelésében: nem baj, ha kevesebb, de legyen környezetbarát és egészséges.

Mintha azt a többletköltséget szubvencionálnák a támogatások, amit a környezetvédelmi és egészségügyi szabványok betartása jelent a termelőknek.

Az erős mezőgazdasági tradíciójú országokban (például Dánia, Hollandia) a támogatások fontos mozgatója a városi nép romantikája, a falusi ősök romantikus tisztelete is. A szép zöld rét, rajta a tehénke, odébb meg a virágoskert – ezek érzelmileg olyannyira fontosak a természetbe legalább fantáziájukban visszavágyó városi polgároknak – hogy adók formájában még hajlandók is érte fizetni.

A nem termelésért fizetni kockázatos, mert igen sokba kerül. Az EU mezőgazdasági támogatásokról szóló vitái ezért olyan nehezen követhetőek: trükkel, csellel és szigorral lehetséges csak ésszerű keretek között tartani a termelés szubvencionálását, miközben olyan feltételrendszert kell teremteni, hogy a nem termelések legyenek produktív hozadéka a



környezeti károk csökkenésében, a békés falusi idill illúziójának fennmaradásában, ezen keresztül, például a falusi turizmus magán- és közjövödelmeiben.

A mezőgazdasági támogatások „csizmája” azért került a „szociális asztalra”, hogy érzékeltesük, miért marad „alulhangsúlyozott” a falusi, földrajzi kirekesztés problematikája a kirekesztés elleni programokban. (Érdemes jelezni itt egy másik problémát, a tagországok közötti különbségek és feszültségek problémáját is. A „rég”, fejlettebb „északi” tagországok a vidék támogatásának ügyét megtanulták rendezni a mezőgazdasági támogatások rendszerein keresztül. Az „új”, kevésbé fejlett, mediterrán tagországok a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni programjaikban is felemlítik a földrajzi különbségeknek tulajdonítható társadalmi egyenlőtlenségek enyhítésének szükségességét. Számukra a mezőgazdasági támogatások rendszere nem kellően erős és hatékony a vidék gondjainak orvoslására.)

Ezt a problémát máshogy hívják EU nyelven, ami viszont kérdőjeleket tesz a nyílt koordináció mindenhatóságát hirdető bizottsági hozzáállás mögé is: van olyan szociális probléma, amit a lehető legzártabb koordinációval vél orvosolni az Unió. Legalábbis azok számára, akik értik a nyelvét, és képesek teljesíteni a rejtvényekből kiolvasható követelményeket és kritériumokat.

## **Miért a virágnyelv?**

A fenti példák azt kívánták illusztrálni, hogy az EU divatos témái elég jól érzékelhetően olyan, egyre inkább „társadalmi” (részben emberi jogi ) problémákat jelölnek, amelyek megoldását nem remélhetjük pusztán újabb jogszabályok meghozatalától. Egyre inkább az államok és a kormányok működtetési reformjaitól várhatóak eredmények. Mindeközben, a dolgok nincsenek egyértelműen a nevükön nevezve: mágikus szavak és virágnyelvek érzékeltetik a változások kívánatos irányait. Sem a szempontok, sem a teendők nincsenek oly direktív és egyértelmű formába öntve, mint a jogharmonizáció követelményei.

Miért van ez így?

### **Mert nincsenek vállalható szavak ...**

Néhány sarkalatos problémának már a kifejtéséhez nincsenek meg a vállalható szavak és megközelítések, nemhogy a megoldásukra kellően pontosan megfogalmazott programokat és politikákat lehetne meghirdetni. Így például, bár egyre súlyosabbak a demográfiai egyensúly

felborulásából származó gondok, a népesedési ügyekbe való politikai beavatkozás tabuként kezelt kérdések. A gyermekek születésével kapcsolatos teendők természetük szerint is a magánszféra legintimebb területeit érintik, és csak igen elvetemült politikák vállalkoznak arra, hogy a hálósobai történésekbe próbáljanak meg beavatkozni. És valóban: a népesedéspolitikák hagyományos szófordulatai nemhogy a privátszféra politika általi sértetlenségét vonják kétségbe, hanem jelenleg létező formáikban szükségszerűen a „biopolitikák” rasszizmusok nyelvi eszköztárát képezik. Ha a politikai bele akar abba szólni, hogy kiknek legyen több, netán kevesebb gyereke – ezzel szükségképpen különbséget tesz értékes és értéktelen „emberanyag” között, ami – bármily kínos is, de – maga a rasszizmus. Azt, hogy nem nagy tévedés rasszizmusról beszélni, mi sem mutatja jobban, mint a bevándorlás pozitív demográfiai hatásainak elemzésétől való averzió. Nincs szó arról, hogy miközben már ma is kimutathatóak a bevándorlás pozitív népesedési hatásai, az etnikai különbségek kérdése csak mint súlyos társadalmi probléma jelenik meg a közbeszédben.

A magánszférába való politikai beavatkozáshoz egyedül a „család” valláserkölcsei segédeszközei nyújthatnának nyelvi muníciókat. Európa azonban szekularizált, és ma már a vallásra és a vallási normák szerinti családmoddellre való politikai hivatkozás sem elfogadott retorikai eszköz mindenütt. A társadalmi kirekesztésről szóló nemzeti programok mindegyike érinti a demográfiai kérdést, de csak az erős katolikus befolyással jellemezhető Ausztria, Spanyolország, Olaszország és Portugália hozza ezt összefüggésbe a „család” problémakörével. Ám ott is (amint a Bizottság is), leginkább a „családon belüli szolidaritásról” szólnak, és arról is csak az ENSZ-től átvett „eposzi” formulával, hogy ti. a „család, annak valamennyi formájában”. Aminek globálisan még bizonyos fokig van dekódolható értelme (ha például az iszlám többnejűsége gondolunk), európai kontextusban viszont a család fogalmának tartalmi kiüresítését jelenti az esetlegesen belehallható vallási fundamentalizmus enyhítő klauzula használata. Ha a „család” fogalmába minden együttélési forma beletartozik, akkor a család azonos azzal a „homo sapiens-szel”, amely biológiai lényként „társas lény”, és, akinek szexualitása is van. A feminizmus előtérbe kerülése mellett nehéz is lenne manapság politikává emelni a családról szóló vallási tanításokat (a „kenyérkereső” a „ház ura”, férfiak mellett a nők, mint a családi fészek melegéről gondoskodó háziasszonyok, baljukon a csecsemővel, jobbjukban a főzőkanállal...)

Más, demográfiai problémára reagáló nyelvi, politikai koncepció legfeljebb csírájában létezik. Inkább csak próbálkozások vannak arra, hogy mégiscsak lehessen a népesedési

problémáról a politikában másképpen is beszélni. (Az EU nyelvi próbálkozása: „mainstreaming the gender” – a nemek kérdésének fősodorba helyezése.)

### **Mert nincsenek kifejthető programok és politikák ...**

Olykor vannak szavak, vannak programok is, ám azok oly mértékben ellentmondanak egymásnak, hogy a semmitmondás rizikója nélkül nehéz róluk szót ejteni a programokban. Tartalmi prioritások és értékek rögzítése, tehát a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem feladatai helyett az ilyen politikáknak a társadalmi befogadás feltételrendszereiről lehetne szólniuk. Közigazgatásról, állami pénzköltési és finanszírozási feltételekről, technikákról, intézmények működtetéséről hirdethetnének meg szociális célokat is követő reformokat.

A kirekesztés elleni küzdelem intézményi, finanszírozási feltételeiről alig szólnak uniós ajánlások és dokumentumok. Az Unió következetesen tartózkodik attól, hogy egységes követelményeket fogalmazzon meg olyan feltételrendszerekről, amelyek minden tagországban gyökeresen különböznek egymástól.

Ha bármely ország új politikát kezdeményez, új intézkedéseket fogantat a társadalmi kirekesztés ellen, akkor jár el bölcsen, ha először megnézi, hogy milyen szervezeti feltételekkel és milyen erőforrásokkal vághat bele a feladatba. Ha az igazgatási, intézményi, finanszírozási feltételek nem megfelelőek, akkor első, sőt nulladik lépésként a reformok végrehatásához nélkülözhetetlen feltételeket kell megteremteni – függetlenül az Unió, amúgy erre nem vonatkozó ajánlásaitól.

Ilyen jellegű uniós állásfoglalások hiányai a szubszidiaritás és regionalitás, illetve a nem állami szereplők részvétele kapcsán vethetők fel. Ezekről az elemekről ugyanis pozitív értéktartalommal beszélnek a dokumentumok, ám kínosan hallgatnak arról, hogy miképpen is lehet e pozitív értékeknek érvényt szerezni.

Míg egyfelől a politikai programok nagyobb autonómiát szánnak a nemzeti szint alatti igazgatási szinteknek, nem tudnak mit kezdeni azzal, hogy a régiók közötti, illetve városi és falusi térségek közötti társadalmi különbségek nőnek. Ha valaki az alsóbb igazgatási szinteknek nagyobb felelősséget és ezzel nagyobb mozgásteret szán, akkor növelni kell a helyi adókkal és helyi forrásokkal való önálló gazdálkodás jelentőségét. Ilyen lehetőségek és mozgásterek a gazdagabb térségeknek állnak rendelkezésükre. Ha viszont valaki csökkenteni akarja a földrajzi különbségeket, nagyobb szerepet kell szánnia az országos és közösségi

szintű kompenzációs programoknak, regionális alapoknak. Ami jelenleg működik, az a „politikai hinta”. Hangos szubszidiaritás és regionalitás, de csak halkan erősödő központi normatív szabályok és kontrollok mellett. Hangosan bővülő regionális alapok, de halkan csak egyre jelentősebb arányú „saját erő” és eredményességi követelmény vállalása mellett. Néha a „hinta” úgy működik, hogy mindenki mást érthet a programok irányán. Magáról a „regionalizációról” ízlés szerint lehet azt gondolni, hogy az egy decentralizációs irányt jelöl (ha a központi kormánnyal szemben nő a régiók hatalma), vagy épp ellenkezőleg, maga a centralizáció (ha az alsóbb igazgatási szintektől, a települési önkormányzatoktól von el hatalmat és pénzt).

Hasonló hinta figyelhető meg a társadalompolitikai mondandók területein is. A kirekesztés ellen egyre erősebb jogokat és hozzáférési garanciákat követelnek meg a programok a társadalom valamennyi tagja számára, miközben üdvözlik az autonóm önkormányzatok és állami szervezetek erősödését. Ha erősek a hozzáférési jogok, jogosultsági mértékek és szabályok, ez csökkenti a központi államon kívüli szereplők autonómiáját, legalább annyiban, hogy az országos normákat (hozzáférésben, minőségi garanciákban, kliensi jogokban stb.) akkor sem sérthetik, ha ez érdekükben állna. (Ha alacsonyok az általánosan megkövetelt ellátási színvonalak, akkor persze a lokális autonómia sok esetben az országosan elvártnál magasabb szinteket biztosíthat, aminek sok haszonélvezője lesz a jóléti ellátások, közszolgáltatások felhasználói között; viszont, jelentősek lesznek az egy országon belüli egyenlőtlenségek, még a szociális szektoron belül is.

**Mert a konszenzus-elv mellett nem lehet  
éles kritikákat felvetni egyetlen tagországgal szemben sem...**

A képlet világos: egyetlen tagország diplomatája sem járul ahhoz hozzá, hogy országát korruptnak, esetleg diszkriminatívnak minősítse, vagy más éles kritikával minősítse az Unió. Ilyen a diplomácia és ilyen a konszenzus-elv. A problémákat máshogy kell körülírni, hátha úgy lehet beszélni róluk. Ez a rejtjeles beszéd amúgy sem áll messze az EU szövegeket egyeztető diplomaták mentalitásától. A konszenzus-elv mellett csak a konkrétan egyetlen tagországra sem vonatkoztatható kritikai felvetéseket lehet megfogalmazni, azokat is csak virágnyelven. Uniós kontextusban pozitív érzületeket keltő fogalmakat, „kihívásokat”,

„politikai célokat” és efféléket szükséges használni, még a kritikához is. (Ez nemcsak a diplomáciára, hanem minden, a politikai marketing által befolyásolt nyelvre is igaz.)

### **Mert ami elmondható, nemzeti szuverenitásokat és politikai tradíciókat sért**

Az emberi jogok kiterjesztéséről, azok hathatósabb érvényesítéséről, a társadalmi kérdések megoldásáról manapság az EU a fenti fejezetek kulcsszavait címszónak kiemelve beszél. Ha bárkinek a virágnyelven elővezetett, a kormányzati magatartásformák követelményeit érzékeltető uniós nyelvezet túl dodonai volna, le kellene fordítania a teendőket a társadalombiztosítás reformjaira, az önkormányzati hatáskörök és az önkormányzati finanszírozás reformjaira, és hasonló reform-ajánlásokra.

Ha Brüsszel megpróbálná ezt megtenni, jelentős politikai és diplomáciai konfliktusok keletkeznének, hiszen felhatalmazásait messze meghaladóan sértené a tagországok szuverenitását. Még ha jogilag lenne is mód ilyen konkrét reform-feladatok előírására, akkor sem tehetné, tekintettel a kiinduló helyzetek különbözőségére a tagországokban. Az igen eltérő feltételekre nem lehet uniformizált fejlesztési programokat építeni. Mások az alapvető intézményi struktúrák (például decentralizáltságban), mások az örökölt politikai prioritások (például olyan szociális célcsoportok megítélésében, mint a magányos nők vagy a hajléktalanok), mások a politikacsinálás kulturális tradíciói (például a „szociális dialógus” sajátos hagyományaiban).

Így azt nem lehet EU nyelven elmondani, hogy mi a konkrét teendő, hanem csak azt, hogy milyeneknek kell majd lenniük a berendezkedéseknek és a mechanizmusoknak a reformok után.

Az Unió társadalompolitikai virágnyelvének egyetlen abszolút pozitivistá kifejtése létezik, ez a statisztikai indikátorok kultusza. Az EU beszédmódja a konkrét teendőt legpontosabban a statisztikusoknak, adatgyűjtőknek és feldolgozóknak írja elő azzal, hogy felsorolja azoknak az indikátoroknak, jelzőszámoknak a hosszú listáját, amelyek alakulásáról rendszeres jelentést kér, hogy összevethesse azokat. Azt nem mondja meg, hogy milyen értékeket kellene mutatniuk az indikátoroknak, csak azt, hogy a megadott közvetett jelzőszámokon keresztül követni akarja a fejleményeket.

## Kisszótár – avagy: hogyan is értsük akkor?

Az alábbiakban egyfajta lényegretörő összefoglalást próbálunk adni arról, miként is érthetjük az EU szövegek mágikus és varázslatos kulcsszavait. A tömör megfogalmazások célja nem annak leleplezése, hogy a kulcsszavak mögött olykor egyáltalán nincsenek, máskor pedig igen ellentmondásosak a gondolatok. Végül is, aki egy kissé is járatos a tudományok, különösen a társadalomtudományok világában, tudja, hogy a varázslatos és mágikus szavakkal való zsonglőrködés nemcsak belépő feltétel a szakmai diskurzusokban való részvételhez, hanem olykor igen sikeres stratégia a gondolatok elleplezésére is. Nem kérdés, hogy Magyarország EU szakértőinek is el kell sajátítaniuk az EU nyelvi rituáléinak tudományát. S ha megteszik nem haragudnunk kell rájuk olykor tartalomfedő és –pótló zsonglőrködéseikért, hanem örülnünk kell annak, hogy nekünk is vannak ezen téren pallérozott honfitársaink. Mindemellett is szükséges megismételnünk: nem feltétlenül a gondolatok hiányának elfedésére való e sajátos nyelv, sokkal inkább azt a célt szolgálja, hogy elmondható legyen mindaz, amire másképpen nem lenne mód.

Mindezt előrebocsátva megpróbálok olyan értelmezési javaslatokkal élni, amelyek révén nyelvi gesztusok mögé közös tartalmakat is beleérthetünk. Ezért az egymásnak ellentmondó értelmezések esetében a mégiscsak meglévő közös jelentés-tartalmakat próbálom jelezni.

|  |  |
|--|--|
| A társadalmi kirekesztettség elleni küzdelem | Szociálpolitika, társadalompolitika, legalábbis az a része, ami az Unióra tartozik   |
| Cél („objective”)                            | Általános és elvi cél, politikai vízió, vágy   |
| Célkitűzés („target”)                        | Konkrét, számszerűsíthető célkitűzés   |
| Kihívás                                      | Megoldandó probléma, gond, fejlesztendő célterület   |
| Indikátor                                    | Mutatósám, amely – szövegkörnyezettől függően – lehet:<br>A./ a direktívaként előírt 18 szegénységi és jövedelemeloszlási mutató egyike,<br>B./ más társadalomstatisztikai mutatószám, képzett változó |

|  |  |
|--|--|
|  | C./ a programok, intézkedések kimenetét, eredményét mutató mérőszám („performance indicator”)  |
| Kirekesztettek                                       | Szegények, akiken elsősorban nem segélyezési eszközökkel, hanem a mobilizálásukkal lehet, (kell) segíteni,(ezért esik kevesebb szó, például az öregekről)  |
| Teljes körű hozzáférés                               | A./ teljes lefedettséget eredményező jogosultság-meghatározás+<br>B./ könnyű és kényelmes fizikai megközelíthetőség  |
| Adekvátság   | Az a kérdés, hogy vajon a célzott program valóban a célcsoport szükségleteihez igazodik-e, és valóban hozzáférhető-e a célcsoport tagjai számára   |
| Szociális kohézió, inklúzió                          | A materiális hozzáféréseken túl szóba is kell állni velük, kommunikálni kell velük, aminek a feltételeit meg kell teremteni – például ezért hangsúlyos az e-inklúzió   |
| Elesett csoportok                                    | Statisztikailag kimutatható hátrányokkal jellemezhető csoportok; csak az Unió egészére jellemző igazán elesett, halmozottan hátrányos csoportok jelennek meg feltétlenül e körben, a többi, olykor még elesettebbek helyzetén az EU figyelmén kívül eső célzott programokkal kell javítani |
| A szegénység extrém formái                           | Az ENSZ szóhasználata, alkalmazása megengedett, de nem elvárt  |
| Érintettek   | Fű-fa-virág, boldog és boldogtalan, azaz mindenki, akit mindenbe (bármibe) be kell vonni; az EU nem foglalkozik azzal, hogy kit és hogyan kell érintettként kezelni.   |
| Civil szervezet, NGO                                 | Közszférában tevékenykedő magánszervezet   |
| Közösség, szomszédság („community”, „neighbourhood”) | Informális csoportok körülírása, akik közül a szövegekben jellemzően szegények, kirekesztettek csoportjai hangsúlyosak   |
| Civil társadalom                                     | Szöveggörnyezettől függően, az előző két 3, halmaz valamelyike, illetve elemeinek közös halmaza, összessége  |
| Hatalommal való felruházás, „empowerment”            | A szegények érintettként való számbavétele; képviselőik bevonása a társadalmi dialógusba (lásd később)   |
| Társadalmi partnerek                                 | A hagyományos, tripartit partnerek (kormány, munkavállalók, munkaadók)   |
| Társadalmi dialógus                                  | Az érintettekkel (lásd fentebb) való kapcsolattartás, diskurálás   |
| Fősodorba helyezés („mainstreaming”)                 | Mindenek előtt a nők, de alkalmasint más olyan csoportok (például etnikai kisebbségek)   |

|   |
|---|
| társadalmi hátrányainak tárgyalásmódja, akiknek a hátrányait nem lehet programok szűkített körén belül megoldani, rájuk gyakorlatilag valamennyi program és politika hatását szükséges mérlegelni |
|---|

## **Mi nincs benne a kirekesztés elleni politikákban?**

A társadalmi kirekesztéssel kapcsolatos uniós elv pontosan érzékelteti azt a váltást, a kormányzás előtérbe kerülését, amit fentebb jeleztünk. A policy (policies) angol kifejezést nem igazán célszerű a magyar szó szerinti fordításban „politikának” fordítani, hanem célszerűbb az angol szövegben szinonimaként használt intézkedések, stratégiák, programok, akciók szavakat használni. A nyelv erőteljesen a követendő kormányzati magatartásformák, cselekedetek, intézkedések normáira utal, ami jelentős fordulat a korábban csak jogi direktívákra, azok harmonizálására törekvő EU-s nyelvhasználattal – illetve a mögöttes befolyásolási törekvésekkel – szemben. Mindezt érzékelve sem szabad azonban „bedőlni” a nyelvhasználat „cseleinek”. A szövegek gyakorlatilag kizárólag az akciók, intézkedések, programok szubsztantív tartalmát, tárgyait és célját érzékeltetik – de alig mondanak bármit is a mikéntjükről és feltételeikről – már, ha egyáltalán mondanak bármit. A „cselek” már a cselekvő aktorok megnevezésénél elkezdődnek: mindig, mindenbe mindenkit (az igazgatás szintjeit, köz- és magánszereplőket, az érintetteket) be kell vonni, de sohasem tisztázott, hogy kik az aktív és felelős cselekvők, és kikből áll a – bár bevont és aktivizált, de mégiscsak – „közönség”. Így például egyáltalán nem esik szó decentralizációról, korporációról, köztisztviselői hatáskörökről, a privatizáció eszközeiről és korlátjairól. Tehát azt, hogy ki milyen szerepekkel és dramaturgiai felhatalmazásokkal jelenjen meg a mindenkit bevonó és mozgósító össznemzeti akcionalista performanszon, kizárólag nemzeti hatáskörben kell (lehet csak) eldönteni. Tematikusan részletezve is elmondhatjuk: nem lehet tudni, hogy kinek és milyen felhatalmazással kell részt vennie a szintén nem tudható, hogy milyen döntéshozatali folyamatokban; ki hajtja végre a meghozott döntéseket; ki biztosítja a szociálisan érzékeny, ugyanakkor arányos képviselőket, a demokratikus részvételt és teljes körű hozzáférést eredményező elosztási mechanizmusokat; ki, miképpen, milyen jogkörökkel és szankcionálási hatalmakkal ellenőrzi, minősíti, értékeli a döntéshozatali és végrehajtási folyamatokat. A programok hangsúlyosan „nemzetinek” tekintett programok, ám az egyetlen nemzeti szinten felelős aktor – a nemzeti kormány.



Mély hallgatás veszi körül a finanszírozási problémákat – nehogy valaki félreértse a helyzetet. De, még ha a tagországok kellően tartózkodó tapintatot is mutatnának aziránt, hogy Brüsszelt belekeverjék az ilyen kalandokba, akkor sem olvashatnak ki semmit arról, hogy miképpen várják el tőlük a hasonló ügyek házon belüli elrendezését. Pénzről márpedig ne essék szó! Nemcsak mennyiségéről, de összegyűjtésének és elkötésének módjairól sem. Még az olyan nyilvánvalóan pénzügyeket érintő politikák esetében sem, mint hogy mitől érje meg jobban dolgozni, miképpen kell ösztönözni a munkavállalásra az amúgy a munkaerőpiacról kirekesztetteket, valamint az alacsony képzettségű, rossz társadalmi helyzetű emberek foglalkoztatására a munkaadókat. Ugyancsak nem esik szó a szociális célú nemzeti alapok összegyűjtéséről, adóztatási és járulékkoltatási stratégiákról. Nincs szó a közfinanszírozás decentralizált megoldásairól; a közfeladatok munkaadókra és más privát szervezetekre való terheléséről – például betegszabadság, anyasági távollét, munkahelyi képzések, magán-nyugdíj stb.; sem a keletkezett államháztartási alapok és források elköltéséről – például decentralizált formák finanszírozása, pályázati rendszerek és versenyeztetési lehetőségek stb.

(A konkrét politikai hatalommal nem, csak bölcs tanácsok és javaslatok kidolgozására felhatalmazott OECD sokkal nyíltabban beszél ezekről a tapintatosan kezelendő kérdésekről – ami annyiban bír jelentőséggel, hogy valamennyi EU tagország, sőt a májusban csatlakozottak többsége is) tagja az OECD-nek.

Ugyancsak nem esik szó a szolgáltatásokról, a programok végrehajtóiról, így az intézmények működési engedélyeztetéséről és szakmai profiljairól; a szociális szolgáltatók elvárt kvalifikációjáról; a megkövetelt ügyviteli, könyvelési, beszámolási, adminisztrációs követelményekről. Gyakorlatilag alig esik szó olyan kérdésekről, mint amilyenek, például az egészségügyi és oktatási rendszerek kapcsán folyamatosan izzásban tartják a vitákat. Az Unió úgy véli, hogy az efféle problémák megoldása a tagországok belügye.

Az egészségügy és az oktatás leginkább csak annyiban tárgya a közös dokumentumoknak, hogy hozzáfér-e mindenki. (Az Unión belül az egészségügyi koordináció kevésbé a lisszaboni folyamatban csatornázódik, mint inkább a „szabad mozgások” koncepcióiba: részben, mint az (eü) szolgáltatások szabad áramlása, részben, mint a szabadon áramló személyek egészségügyi ellátásával összefüggő kérdések.)

A hiányok számbavétele azért nem haszontalan, mert bárkinek, aki az EU nyílt módszerrel koordinált céljait akarja követni a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben, tudnia kell, hogy az Unió útmutatói nem adnak elegendő támpontot a reformokhoz. Nemzeti

szinten valakit felelősséggel és kompetenciákkal kell felruházni a döntés meghozataláért. A cselekvéshez cselekvők is kellene, szolgáltatás attól lesz, ha valaki szolgáltat, és mindez, bizony pénz nélkül sehogyan sem megy. Brüsszlről nem szabad azt gondolnunk, hogy ne tudná mindezt. Meg is nézi, hogy fennállnak-e a jelzett programokhoz adekvát feltételek, és akkor is megvan a maga véleménye, ha szankcionálni nem is tudja a hiteltelen ígervényeket, és retorikailag szépen megkomponált, ámde tartalmukban szegényes és félrevezető beszámolókat.

### **A tagországok Nemzeti Akciótervei**

A tagországok nemzeti tervei is az EU internetoldalain olvashatóak. Terjedelmük, műfajuk, szövegezésük és szerkesztési megjelenésük is különböző, némely országok jelentései nem olvashatóak angolul, csak franciául. (Ez némiképp megnehezíti a franciául gyengébben beszélő-értő szerző dolgát – és olasz nyelvtudás hiányában feladásra kényszeríti a csak olaszul olvasható olasz nemzeti terv ismertetésében ...) E sokféleségből nem készíthetünk egy a brüsszeli elemzésnél „jobb” összefoglalást, nem is vállalkozunk erre, márcsak azért sem, mert Brüsszellel szemben sem lehetőségünk, sem okunk nincs más politikai elvek mentén koherenciát találni az országjelentések között. Inkább a jelentések „impresszionista” jellemzése, valamint, a brüsszeli elemzés főcsoportjaitól eltérő sajátosságainak kiemelése tűnik a vállalható feladatnak.

### **Ausztria**

Az osztrák anyagot sokan tartják amolyan „rebellis” tervnek, hiszen olykor valóban jelentősen eltér a brüsszeli útmutató nyelvétől és gondolkodásmódjától. A legjelentősebb eltérés abban van, hogy Ausztria nem használja az elvárt indikátorokat (amit informális beszélgetésben azzal indokolunk, hogy náluk magasabbak a jövedelmek, mint az EU átlaga, és más a szegénység profilja is). A fogyasztási egységek használata helyett ők az élő háztárs különböző típusaihoz illesztett háztartásokra összesített jövedelemküszöbökkel operálnak, mint szegénységi küszöbértékekkel.

Ugyancsak eltér az osztrák jelentés nyelve az EU nyelvhasználatától, különösen a foglalkoztatás kérdésében. Ausztria a szakszervezeti mozgalom nyelvét használja a „munka világában” – mintegy hallgatólagosan jelezve a korporativista hagyományok erejét. Így

például megtalálhatók olyan „avított” kifejezések, mint a „munkásvédelem” („proteccion of workers”), és erős hangsúlyt kapnak olyan, a brüsszeli anyagokban nem szereplő fogalmak, mint például a minimálbér, a kollektív szerződések. És, hogy még nagyobb legyen az olvasó zavara, e „konzervatív” fogalmak kapcsán vetnek fel olyan, Brüsszel által is szorgalmazott problémákat, mint a nők sajátos helyzete, vagy éppen a munkára való ösztönzés erősítése a segélyezési rezsimekben. Bizonyos vonatkozásban túl is mennek a brüsszeli elvárásokban, így például felvetik, hogy az idősebb női munkavállalók jövedelmi biztonságát sajátos eszközrendszerekkel kell erősíteni. Bármennyire is „rebellis” az anyag, azt mutatja, hogy a nyílt koordináció valóban működik: Ausztria a saját körülményeihez igazítva, de az EU szintjén megjelenő elvekhez igazítja programjait.

Érdekes, hogy a szociálpolitika, hagyományos célcsoportjaira (gyerekes anyák, fogyatékosok, bevándorlók stb.) irányuló célzott szociális programokat, kizárólag mint a foglalkoztathatóság fejlesztésére irányuló, jellemzően képzési programként jelez a terv.

A „teljes körű hozzáférés” témájában elsősorban szociális programokról ejt szót a dokumentum, ebben is azokat a jelentősebb alrendszereket tünteti fel alcímként, amelyekben konkrét változásokat terveznek (például családi pótlék, minimális jövedelmi biztonság, egyéb segélyek, de önálló alcím az ápolási rendszerek reformja is.) Általános jellemzője, hogy konkrét és számonkérhető program-terveket illesztnek a Brüsszel által megadott főcímekhez, melyek törvények alkotásáról és módosításáról, kormányzati szintű programok és projektek indításáról, új jogosultság-megállapításokról és hasonló konkrét intézkedésekről szólnak.

Pénzről nem esik szó. Az egyetlen feltüntetett összeg az, hogy Ausztria a 2002-2006 közötti időszakra vonatkozó tervek szerint mennyi pénzt kap a strukturális alapokból foglalkoztatási célú programokra.

## **Belgium**

A belga terv talán a legnehezebben áttekinthető – és nemcsak azért, mert a leghosszabb dokumentum, amit csak franciául olvashatunk. Az áttekinthetőséget nehezíti az is, hogy a témákat többször veszik elő, mindig más és más aspektusból. A meglehetősen hosszú anyag egy igen terjedelmes analízissel kezdődik, amely részletesen jellemzi az elemzéseknél felhasznált indikátorokat; a pénzügyi és szegénység egyéb, sokszínű mutatójának kapcsolatát; majd mindezt részletesen, ágazatokra (foglalkoztatás, szociális ellátások, lakás, egészségügy, oktatás stb.) bontva is bemutatja. Ehhez más –országoktól eltérően részletes költségvetési

elemzések is társulnak, legalábbis az ágazatok és programok országos – és olykor regionális – költségvetési kiadásainak felsorolásával.

A hátterek részletes elemzése utáni „akcióterv” nem hoz sok tartalmi újdonságot a brüsszeli általános intenciókhoz képest. Talán a legfontosabb sajátosság az anyag erőteljesen gyermek-és ifjúságorientált jellege. Így például a foglalkoztatottság bővítése dominánsan abban a kontextusban fordul elő, hogy hogyan kell és lehet a képzési rendszereket, valamint a rásegítő munkaügyi, szociális, tanácsadási és információs szolgáltatásokat arra hangolni, hogy a fiatalok az iskola elvégzése után minél simábban és könnyebben, minél jobb munkához jussanak. Sajátosság az is, hogy a regionális szintek, vagy legalábbis a flamand és vallon területek egymástól olykor eltérő programjait külön ismerteti az anyag – mind az elemzésekben, mind a programokban.

Az akcióterv legérdekesebb része a mintegy 70 oldalas, különféle tartalmú –tipográfiailag is eltérő megjelenésű – függelék. Ebben a tábla-melléleteken kívül helyet kapott egy áttekintés, amelyben a különböző igazgatási szintekre (országos, regionális, települési) csoportosítva jelennek meg a nemzeti tervben téma és tárgy szerint csoportosított feladatok.

Ennél is érdekesebbek a „jó gyakorlatok” bemutatására szánt ismertetések. Itt a kiemelt területek viszonylag „kis” programok, mint például miként lehet csökkenteni a családjukból kiemelt veszélyeztetett gyermekek számát; egyszerűsíteni a segélyezési adminisztrációt; vagy javítani a népegészségügyi prevenciós programok célzottságán és hatékonyságát. A leírások erejét növeli, ugyanakkor a belga jogszabályokban járatlan olvasót zavarba ejti az, hogy paragrafusonként jelzik a megváltoztatandó törvénycikkelyeket, és ehhez hasonlóan részletezik a megteendő intézkedéseket is.

## **Dánia**

Számos szempontból a dán nemzeti riport az eminens, mintaként szolgáló Nemzeti Akcióterv, amely talán a legnagyobb tartalmi és szerkezeti hatást gyakorolta a brüsszeli szintézis elkészítésére. (És még ennél is nagyobb hatást gyakorolt a „második forduló” útmutatójának elkészítésére.) Minta a teljes-körűségben, hisz valóban minden érdemleges területet érint. Ebbe olyan, máshol kevésbé részletesen kifejtett témák is beletartoznak, mint a korengedményes nyugdíjak és a segélyrendszer összefüggései, vagy a lakhatási támogatások és hajléktalanellátások közötti összefüggések. Minta nyelvhasználatában és

gondolkodásmódjában is. A más tervekben gyakorta burjánzó retorikai túlzások teljesen hiányoznak. Világos, érthető nyelven, intellektuálisan is izgalmas, ugyanakkor decens, józan és gyakorlatias felvetésekben tárgyalja a problémákat is, és hasonlóan józanul mérlegeli, hogy mi a megtehető. Ugyancsak példaszerű, ahogyan az igazgatási szintek közötti feladatmegosztást tárgyalja.

Mindezzel együtt, nem szabad „bedőlni” az olvasás élvezetének, hiszen számos háttérkörülményt vagy nem ismerünk, vagy ha ismerünk is, úgysem tudnánk hasonló tervet készíteni. Az elemzések lenyűgöző ereje mögött, például tudhatjuk, hogy Dániában – és a többi északi országban – hivatalos adatállományok (adó, lakás, társadalombiztosítás, szociális jövedelmek stb.) egyéni szinten összekapcsolhatóak – amit nálunk törvény és alkotmánybíróság tilt. Így aztán valószínű, hogy sohasem fogjuk 1000 fő pontossággal megmondani a társadalombiztosításban biztosított munkanélküliek és inaktívak létszámát, és soha nem követjük Dániát olyan tervek megfogalmazásában, hogy „6000 fővel növelni akarjuk a társadalombiztosításba bevonandó vonatkozó lakosság létszámát”. De még ennél is mélyebb töprengésre készítenek olyan állítások, hogy például a kormány megállapodást köt a munkaadókkal az idegen munkavállalók nyelvi és kulturális integrációja ügyében elvégzendő feladatokról. Vajon mit is jelenthetnének hasonló állítások és tervek nálunk?

Összefoglalva, a dán terv valóban minta abban, ahogyan elemez, teendőket fogalmaz meg, a kívánt társadalmi eredmények és hatások elérése érdekében kialakítandó politikai eszközökről és feltételekről beszél. A szöveg konkrét, világos, érthető.

## **Egyesült Királyság**

Ha bárki a Nemzeti Akciótervek stílári és műfaji előzményeit akarná felsorolni, akkor a különféle nemzetközi szervezetek számára írt országjelentések mellett mindenképpen a brit politikai hagyományokban fontos szerepet betöltő stratégiai terveket, a zöld és fehér könyveket („green paper, „white paper”) kell megneveznie. A létező és gyakorolt tradíció elég furcsa helyzetet teremtett a britek számára: a brüsszeli útmutatókban megfogalmazott témák mindegyikéről (sőt...) nekik már voltak politikailag egyeztetett, elfogadott, érvényben lévő akcióterveik. Ennek tudható be az angol terv sajátos szerkezete: maga a nemzeti terv is egyfajta szintézis-riport, amely összefoglalja – és a folyó szöveget gyakran megszakítva, keretes boxokban ismerteti – a hasonló tartalmú brit politikai dokumentumokat. További

szerkesztési sajátosság, hogy a feszesre (brit szokás szerint minden bekezdésnek önálló sorszáma van) és – a többi riporthoz képest – rövidre fogott (30 oldalas) szintézis után 100 oldalon mellékelnek illusztratív adatokat, részletezettebb leírásokat, és egyéb kiegészítéseket.

A szintézis egyik érdekessége, amit általában kevesen követnek figyelemmel: az Egyesült Királyság „országai” (Anglia, Skócia, Wales, Észak-Írország) olykor elég különböző szellemű és tartalmú stratégiákat követnek azonos ügyekben – amely különbségeket érzékelteti a nemzeti terv.

A másik érdekesség a szintézisben megjelenő újabb nyelvi lelemények sora, amelyek vélelmezhetően épp úgy befolyásolni fogják a nemzetközi politikai-kormányzati – szervezeti nyelvhasználatot, amint eddig is a brit kormányzat nyelvhasználata gyakorolta rájuk a legnagyobb hatást.

Talán csak a három legérdekesebbet emelnénk ki. Egyrészt a hagyományos, ámbar a bürokrácia útvesztőiben sajátos értéktartalmakkal felruházódott (más tartalmakat elveszített) munkanélküliség („unemployment”) helyett egyre gyakrabban használják a „munkátlanság” („worklessness”) kifejezést. Ez a szóhasználat a „hivatalos” regisztrált munkanélküliek mellett magában foglalja az aktív korú inaktívokat is, tehát mindazokat, akikre a munkahelyteremtő, munkerőpiac-bővítő politikáknak oda kell figyelniük.

Kissé meghökkentő módon a célkitűzések és „performansz-indikátorok” kontextusában, a „bizonyíték alapú politikacsinálás” („evidence based policymaking”) fogalmát. Az intenció zavarba ejtően világos. A politikusoknak is hasonlóan kell eljárniuk, mint az orvosoknak: fel kell állítaniuk a diagnózist, ki kell jelölniük az elérendő célokat, és meg kell választaniuk a beavatkozás mikéntjét.

Talán a legfinomabb nyelvi talány az új foglalkoztatási és munkaerőpiaci politikák összefoglalására használt „New Deals” fogalom. Kétségkívül utal a Roosevelti „új hullámra”, bár attól a többes számmal meg is különbözteti magát. De ezen felül is van benne egy csavar, a „deal” ugyanis üzletet, megkötött üzleti alkut is jelent. És valóban, az itt jelzett politikák döntően érdekekkel, érdekeltségekkel, pénzügyi ösztönzőkkel és más olyan sajátos támogatási konstrukciókkal (például „Tax Credits”) operálnak, amelyek a kölcsönös előnyöket, a jó üzleteket keresik a „köz” és a magánszereplők között – a New Labour által hirdetett „partnerség” szellemében.

## **Finnország**

A finn nemzeti terv „konzervatívnak” (értsd: régimódiisan jóléti államinak) minősíthető, de számos finom eszközzel a brüsszeli törekvésekkel szembeni tiltakozást is érzékeltet (Így például következetesen szinonimákat használ a brüsszeli nyelv kulcsszavaival szemben – a gyenge csoportok nem „vulnerable”, hanem „Weak” stb.).

A legfontosabb címben is kiugratott politikai cél a „jóléti struktúrák megőrzése („preservin”), ami kissé ellentmond az EU „új szociálpolitikai agendákat” meghirdető törekvéseinek. Ez a hozzáállás a részletekben is visszaköszön. A munkaerőpiaci problémák tárgyalásmódjából teljesen kimaradnak az ösztönzési elemek, és egyetlen szó nem esik különösen a munkaadók ösztönzéséről. Talán ez annak tudható be, hogy a finn terv gazdája a szociális és egészségügyi tárca, de tény, hogy a munkaerőpiacról való kirekesztés elleni küzdelemről amolyan „orvosi” problémaként beszél a dokumentum. Mintha az emberek csupán azért nem jutnának munkához, mert képességeikben alkalmatlanok, mintegy „betegek” ahhoz, hogy a létező üres álláshelyeket betöltsék. (Nem ismerem a finn munkaerőpiaci adatokat: lehet, hogy tényleg sok a betöltetlen álláshely, de ez ritka kivétel. Európában, általában ha van munkahely, akkor jelentkezik ember is, hogy azt betöltse.)

A kirekesztés elleni küzdelem legfőbb eszköze tehát az, hogy képzettségben, egészségben, különösen mentális egészségben fittnek és józannak kell tartani az embereket (a szerfüggések valóban itt jönnek elő a legnagyobb hangsúllyal), és ha már kirekesztettek, akkor meg kell „reparálni” őket. Ennek szellemében a konkrét programok jelentős hányada hagyományos, erőteljesen egészségügyi gyökerű preventív program, mint például az egészségügyi curriculumok beépítése az iskolai tantervekbe, vagy „fitness for work” tesztek elvégztetése a munkanélküliek körében (!). Ehhez hasonlóan a gyenge, szegény és kirekesztett csoportokkal való tervezett foglalatosság is egyfajta kiterjesztettebb terápiás szellemet tükröz.

A szűken értelmezett szociálpolitikai eszköztár fejlesztésére is leginkább hagyományos metódusokat alkalmazza. Emelni kell a szociális jövedelmek ) Családi pótlék, segélyek) összegét, a jogosultsági köröket ki kell terjeszteni, olykor a korábbi restriktív eszközök visszavonásával (például jövedelemtesztek visszavonása a lakhatási támogatásoknál).

Az anyag részletesen szól az egyházak és a civil szervezetek szerepéről. Ebben az a meglepő, hogy a leírások szerint e szektor igen-igen gyenge és kicsi, így például összesen 56

(!) olyan (lokális) szociális programról vagy szolgáltatásról tud a dokumentum, amelyeket egyházi szervezetek működtetnek.

A finn nemzeti terv főszövege gyakorlatilag egyetlen számot nem tartalmaz, sem statisztikai adatot, sem költségeket, pénzeket. Az indikátorok teljes körét a mellékletben szereplő táblázatokban találjuk meg.

## **Franciaország**

A francia nemzeti terv – azon túl, hogy csak franciául olvasható – érdekes nyelvi és stiláris feladvány: furcsa keveréke az emelkedetten esszéizáló, franciásan megkomponált ideologikus retorikának és a gyakorlatias, konkrét szövegezésnek. Az emelkedett retorika az EU nyelvének adaptálása a francia tradíciókhoz. Ez az adaptáció részben a hagyományos francia rendszerekhez (mindnek előtt: RMI, „insertion” programok) való hozzáigazítást jelenti, részben a jogoknak, a társadalmi tagságnak azt a hangsúlyozását, amely tényszerűen, filológiaiilag igazolhatóan francia forrásokból merítve vitte el a „kirekesztés” nyelve felé a szegénységről való politikai gondolkodást.

Az emelkedett retorika egyfajta nyelvi gyakorlat a brüsszeli koncepciók franciás háziasítására, elsajátítására – ami olykor még a brüsszeli szövegek magaslatainál (és dodonaiságánál) is magasabbra repíti a francia tervek szövegezésének emelkedettségét.

A másik oldalon viszont markánsan gyakorlatiasan, sőt, olykor talán ezért túl leszűkítetten jelennek meg a konkrét problémák és feladatok. Így lesz a női és gyermekszegénység kérdéséből a nagycsaládok és egyszülős családok nőtagjainak és gyermekeinek szegénységi problémája; így szűkül le a fogyatékosági kérdés a legsúlyosabb helyzetekben levő, halmozottan fogyatékos emberek problémájára; vagy a munkanélküliség a fiatalok munkanélküliségére. Ez a pontosítás a dokumentum számos részletében egyáltalán nem zavaró, sőt lenyűgöző, mint például akkor, amikor a lepusztuló városnegyedek rekonstrukcióját célzó tervek kapcsán megjelenik az a konkrét szám, hogy az ország területén 754 olyan lakókörnyezetet („telepet”, településrészt) mértek fel, amelyek sürgősen komplex urbanisztikai és szociális rekonstrukcióra szorulnak.

A terv kiforratlan, ámde igen izgalmas részei azok, amelyek a munkaerőpiaci kirekesztés kérdései kapcsán az adók és járulékok, valamint a munkaadói támogatások és ösztönzők kérdéseit boncolgatják. E kiforratlanság és izgalmasság talán abból a „háziasítási”



próbálkozásból fakad, hogy őszintén és komolyan megpróbálták figyelembe venni a brüsszeli intenciókat és megpróbálták azokat illeszteni a hazai körülményekhez.

A terv alig mond valamit a hatásköri, közigazgatási feladatmegosztásról és a civil társadalom bevonásának mikéntjéről, viszont a konkrét programok kapcsán közli a legfontosabb statisztikai adatokat. Az indikátorok használatáról és alkalmazásáról, ezek dilemmáiról és nehézségeiről – a többi anyagtól eltérően – statisztikai-módszertani indoklásokat és magyarázatokat is közöl.

## **Görögország**

A görög nemzeti terv sokkal inkább egyfajta társadalompolitikai kézikönyv, mint stratégiai terv. Maga a szerkesztés is kézikönyv – vagy szótárszerű: tematikusan rendezett címszavak után maximum tíz soros kifejtések és magyarázatok következnek, alapvetően persze a görög helyzetből nyert illusztrációkkal. (Hogy mennyire „kézikönyv” a terv, azt jól illusztrálja az is, hogy még a Gini-koefficiens definíciója is megtalálható a szövegben ...) Ez a szerkesztésmód egy minden más országnál részletezettebb és teljesebb körű probléma-leltárt ad – ugyanakkor nem ad módot a problémák és az orvoslásukra kidolgozott stratégiák részletezettebb kifejtésére. Ugyancsak a szerkesztés sajátossága, hogy nem ugranak ki a prioritások, mindennek egyenlő terjedelmi súlya van. Az, hogy Görögország mind szociális rendszereiben, mind szociális politikai működésében „hátrébb van”, mint az európai „Észak” – nem újdonság. Ennek tükrében egyáltalán nem lebecsülendők a görög terv értékei. Megpróbáltak ugyanis felvázolni egy „szociális forgalmi térképet”, amelyen minden fontos elem jelezve van. Köztük olyan kérdéskörök, amelyek máshol is relevánsak, csak éppen nem tartják problémának, mint például a szociális igazgatás adminisztratív kapacitásai, a szociális ellátórendszerek „kínálata” és annak hiányai stb. Ugyancsak megpróbál számot vetni olyan sajátosságokkal, amelyek eltérnek a Nyugattól (viszont hasonlatosak a mi problémáinkhoz). Ilyenek például a falusi-városi urbanizációs különbségek. Így az, hogy a nyugati sztereóktól eltérően a szegények (különösen falun) nem bérlakásban, hanem saját tulajdonú lakásban élnek; hogy a mezőgazdasági és turisztikai kisvállalkozások igen magas száma és aránya miatt a személyes jövedelmek nem jól mutatják a szegénységet. (Hiszen a fogyasztás és a jólét forrásainak jelentős részét a vállalkozás kiadásai között számolják el). Sőt, még a romakérdés is hangsúlyosabban jelenik meg – bár elsősorban mint karavánozó romák, és az ő esetükben is

különösen a gyerekek iskoláztatásának, a továbbálláskor is folytatható iskolába járásnak a kérdése.

Ugyancsak sajátos és a magyar helyzethez igen hasonló probléma jelenik meg az indikátorokkal kapcsolatosan. Bár nincs meg az EU sztendereknek megfelelő, rendszeres SILC vizsgálatuk, és ezért a közölt indikátorok nem elégítik ki az előírásokat, mégis számos vizsgálat alapján, társadalomstatistikailag és szociológiailag meggyőző képet festenek a szegénység és társadalmi kirekesztés helyzetéről. A probléma tehát nem az, hogy nincs statisztikai adatfelvétel aminek alapján lehetne indikátorokat képezni a szegénységről, hanem az, hogy túl sok felvétel van belőlük és köztük egyik sem az „igazi”.

És, hogy a terv esetlenségéről alkotott ítéletünket meggyőzően bizonyítsuk: tanulsággal bíró, mások által átvehető „jó gyakorlatként” – az athéni földrengés utáni rekonstrukció történetét írják le ...

A görög nemzeti terv nem igazán nemzeti terv, és ekként, viszonylag kevés tanulsággal szolgál. Viszont igen erős kétségek merülhetnek fel az ügyben, hogy vajon megtakarítható-e annak az áttekinthető, kézikönyv-szerű fogalmi térképnek a megrajzolása, amely alapját képezheti a későbbi tervezésnek és stratégiai gondolkodásnak. Vélelmezhetően: nem.

## **Hollandia**

Ha a leginkább innovatív nemzeti tervet kellene megnevezni, akkor az valószínűleg a holland lenne. Nem pusztán a minőségről van szó, bár adatkezelésben, információgazdagságban is lenyűgöző az anyag (sehol máshol nem olvasható kimutatás a lakosság civil kapcsolatrendszerének típusairól, intenzitásáról ...)

A dokumentum újdonságai részben a tematizálásban keresendők: a szokásos kérdéskörökön túl olyan, máshol a folyó szövegbe integrált témákat emelnek ki és elemeznek, mint a már említett civil kapcsolatrendszerek, a szociális bérlakások, a gondozás, az ICT hozzáférés, a tömegközlekedés, az első és második generációs bevándorlók sajátos beilleszkedési problémái vagy éppen a családon belüli erőszak.

Valamennyi „rég” és „új” téma három felvonásban tér vissza a tervben. Először mint a probléma gazdagon illusztrált és alátámasztott bemutatása, másodszor mint az adott területre irányuló stratégiák, célok és célkitűzések felvázolása, és harmadszor mint a konkrét

intézkedések, jogszabály-módosítások, és minden más konkrét teendő az adott kérdésben. Ismét előáll az a probléma, hogy a harmadik részt a Hollandián kívül élők nemigen képesek átlátni, amit viszont ellensúlyoz, hogy igencsak erős a stratégiák megfogalmazása. A két legfontosabb stratégiai elv közül az első az ellátások teljes lefedettségének, teljes körű hozzáféréseinek biztosítása. A másodikat az anyag akként jelzi, hogy a „szociális költség-tervektől” el kell mozdulni a „szociális politikai elkönyvelhetőség” irányába („from social budgeting towards social policy accountability”). E törekvést úgy jellemezhetjük, hogy a pénzeket nem csupán a létező problémákhoz kell rendelni egy-egy megfelelő költségvetési rovatban, hanem a probléma megoldására elszámolt, elkönyvelt feladathoz is. Mindez már tipográfiai módon is megjelenik azzal, hogy a konkrét célkitűzéseket („targets”) minden paragrafus végén jelzik.

## **Írország**

Írországra sokan úgy tekintenek, mint arra az országra, amely a legtöbbet profitált a csatlakozásból, nemcsak gazdasági, hanem társadalompolitikai szempontból is. Ezen a szemüvegen át különös érdeklődésre tarthat számot, hogy milyen nemzeti tervet nyújtottak be a lisszaboni folyamathoz kapcsolódóan. Nos, talán meglepetést is okozhat, -- hogy semmilyen meglepetést nem okoztak. Ez az anyag követi a legfegyelmetesebben a brüsszeli útmutatókat. Nem vettek el semmit, de nem is adtak hozzá ahhoz a tematikus menühöz, amit a Bizottság összeállított. Pontos, végig célra tartó dokumentum. Amikor azt mondjuk, hogy a leghűebben követi az útmutatót, ezzel azt is mondjuk, hogy az ír dokumentum egyvalamiben szinte egyedüli kivételt jelent. Az ír terv ugyanis valódi Akcióterv. Az írásmű terjedelmének 20 százaléka a helyzetáttekintés és a stratégia, 50 százaléka a tervezett akciók, intézkedések leírása. A fennmaradó 30 százalék a függelék, aminek nagy része a „jó gyakorlatok” (ebben az esetben a hagyományos lokális innovációk) ismertetése. A konkrét akciók megértéséhez azonban ebben az esetben is többet kellene tudni az ír jogszabályi, intézményi, igazgatási és ellátási feltételrendszeréről.

## **Luxemburg**

A terv „megragadt” a hagyományos nemzeti riportok értékeket deklaráló stílusánál és műfajánál, igen jelentős hányadban visszaidézve korábbi kormányzati és állami kinyilatkoztatásokat. A szociálpolitikai tartalmak ügyében Luxemburg sajátosan jó helyzetben van, nem is annyira a magas jövedelmek és az alacsony munkanélküliségi mutatók, hanem a keletkező munkahelyek magas száma és a munkanélküliség gyors forgása miatt. A terv kevés tanulsággal szolgál számunkra.

## Németország

Ha a feszes, fegyelmezett és gyakorlatias terv mintáját keressük, akkor – mily meglepő – a német dokumentumot kell kézbe vennünk. A szokásos fejezeti tagolást megfordítják: nem a helyzetleírás, stratégia, konkrét intézkedések felosztást követik fő szerkesztési elvként, hanem a konkrét területek megjelölése adja a címeket, és ezeken belül a., b., c., pontokban foglalják össze a helyzetleírást, célokat, teendőket. A területek megnevezésénél, akár a probléma kevéssé holisztikus megjelenítését is vállalva, a politikai nyelvben szokatlan élességgel nevezik meg, hogy mi is az ügy – számunkra. A munkahelybővítés elsősorban célzott képzési és oktatási programokat jelent, s külön kiemelik a szociális segélyezettek, bevándorlókra, fogyatékosokra és fiatal munkanélküliekre célzó speciális képzési, oktatási programokat. A női foglalkoztatás kérdése a gyermekintézmények és más gondozási rendszerek fejlesztésével, valamint az atipikus, részmunkaidős foglalkoztatást ösztönző rendszerek kérdésével azonos. A munkakarrier megőrzésével, az idősebb munkavállalók védelmével kapcsolatos problémák a munka melletti képzések, az egész életen át tartó képzések kérdésével egyeznek meg. És így tovább, hasonló szellemben, a brüsszeli útmutató szándékoltan kissé ködösített kategóriái végig konkrét, gyakorlatias ellátási formák, rendszerek, nevesített társadalmi csoportokra célzott intézkedések problémáiként jelennek meg. Mindezen olykor felkapja a fejét az ember: a brüsszeli „családon belüli szolidaritás erősítése” problematika a német anyagban két alcímet takar. Az első a gyerekes családok címszó alatt elsősorban az egyszülős családban nevelkedő gyerekekről szól, a második pedig az azonos neműek együttéléséről (!). (Igen, itt ez a „családpolitika” ...) Hangsúlyosan kiemelt téma még a hajléktalanság kérdése és általában a gyermekszegénység problémája.

Ha a gyakorlatias megközelítés következtében bekövetkező tartalomvesztéseket akarjuk számba venni, mindenekelőtt az tűnik fel, hogy a munka új értelmezéseivel, a

„rosszabb munka is jobb a semminél” típusú uniós megközelítésekkel és a többi nemzeti tervvel szemben – vélelmezhetően szakszervezeti, korporativista nyomásra –, nem foglalkozik a szöveg. Mindezt némiképp ellensúlyozzák a tartományi szintekről merített „jó gyakorlatok” bemutatásai: ezek között döntő súlyt képeznek a tartósan munkanélkülieket megcélzó „valamilyen munka” programok.

## **Portugália**

A portugál terv bevezetőjének hangütésén érzékelhetjük leginkább a szegényebb tagországok csalódottságát és némi frusztráltságát a lisszaboni folyamattal, illetve a koordináció nyílt módszerével kapcsolatosan. „Európa mindenké, Európa mindenkéért!”, így szól a bevezető alcíme – noha a szóban forgó írásmű történetesen egy a nemzeti szuverenitás tárgykörébe sorolandó nemzeti terv. Másfelől az anyag hangsúlyosan a portugál megközelítésről, a portugál koncepcióról beszél – ami szokatlan azon anyagok után, amelyek a címben való országmegjelölésen túl nem ismételik meg azt az evidenciát, hogy X ország nemzeti tervében X ország tervezett akcióit és programjait tárgyalják.

A portugál terv mutat némi időbeni aszinkronitást az EU legfejlettebb tagországoihoz képest. Bevezetőjében azoknak a jóléti rendszereknek a fejlesztését tartja prioritásnak, amelyeknek a megnevezései is kissé régimódiak (szociális védelmi rendszer, az állampolgárság koncepciójának kiterjesztése stb.), s létüket a többség már evidenciának tekinti. Ugyancsak szembeszökő eltérés a többi tervtől az, hogy a kirekesztés és szegénység elleni portugál nemzeti stratégia első helyre a gazdaság fejlesztésének prioritását teszi, és tulajdonképpen folyamatosan e cél alá rendeli az összes többi szociális stratégiát is.

A portugál nemzeti terv nyelvén és koncepcióin is érződik a relatív elmaradottság nyoma, bár ez másképpen jelenik meg, mint a görög nemzeti tervben. Itt a gyengeségeket gyakran próbálják elfedni franciás retorikával (az anyag nincs angolra lefordítva, csak franciára ...), viszont ott, ahol tudják, az emelkedett célok mellé odaillesztik a konkrét, számszerűsített célkitűzéseket is. Az anyag leggyengébb része a politikai eszköztár megjelölése, ami gyakorlatilag hiányzik. Illetve a magyar közigazgatási gyakorlatban is ismert módon, minden általános politikai cél jelzése után hosszú listát közölnek a felelős intézményekről – anélkül, hogy bármilyen feladatot és annak felelősét konkrétan megneveznék.

A portugál anyag kiemelten foglalkozik a falu-város urbanizációs problémával, illetve ennek szegénységi következményeivel – úgy tűnik, hogy ennek a kérdésnek a szociálpolitikai közegben való tárgyalása a szegényebb tagországok (és tagjelöltek) monopóliuma. Sajnos, átvehető, konkrét és megoldást ígérő javaslatok, akciók, programok nélkül.

## **Spanyolország**

A spanyol terv furcsa műfaji keveréke a görög és portugál tervnek. Annyiban hasonlatos az utóbbihoz (valamit például az ENSZ-nek írandó országjelentésekhez), hogy erőteljesen deklaratív, értékek és stratégiai célok aktualizált és adaptált megfogalmazásait próbálja meg összeszerkeszteni. Ugyancsak hasonlatosság van abban is, hogy csak ez a két anyag veti fel explicit módon Európa szociális felelősségét.

Ugyanakkor ezeket a „kis stratégiai célokat” és „kis politikai értékeket” a görög dokumentumokhoz hasonlóan, címszavakkal sűrűn tördelt, egyenként 2-5 soros megfogalmazásokban adja közre.

Ha a görög tervet szociális kézikönyvként jellemeztük, akkor a spanyol tervet a szociális politika és politikai kinyilatkoztatások szöveggyűjteményeként emlegethetjük.

Annyiban mindkét anyaghoz hasonlít a spanyol terv, hogy felveti a falu-város urbanizációs problémát, valamint, hogy gyakran tér vissza a jóléti igazgatás és jóléti ellátások kapacitásainak hiányaira, a fejlesztés szükségességére.

Mindezt csak némiképp ellensúlyozza, hogy hasonlóan vázlatos és tömör stílusban néhány tervezett akciót is vázol és az, hogy a tervet igen gazdag, részletezett statisztikai adattár is kiegészíti.

## **Svédország**

Nem hoz túl sok újat a svéd nemzeti terv sem a többiekhez, sem a korábbi svéd tervekhez képest. A foglalkoztatással kapcsolatban a korábban elkészült foglalkoztatási nemzeti terv passzusait idézi a dokumentum. Mindezzel együtt, maradéktalanul követi a brüsszeli útmutatót, és minden elvárt területre kitér. Némely kérdésben azonban kivételes témákat vet fel, máskor élesebben fogalmaz a többi tervhez képest. Bár konkrét stratégiákat nem vázol, de kiemel olyan problémákat, mint a közigazgatási decentralizáció kérdése, az egészségügyi

árrobbanás és ennek nyomán a betegek hozzájárulásának növekedéséből származó kirekesztési hatások kérdése. Tulajdonképpen az egyedüli nemzeti terv, amely a társadalombiztosítást néven nevezi, és megfogalmazza azt az igényt, hogy a '90-es évek csendes (a jogosultsági körök és az ellátás nagyvonalúságának visszavételében megmutatkozó) restriktívával szemben érdemes lenne következetesen újragondolni a társadalombiztosítás helyzetét, újbóli általánossá tételének lehetőségét. Konkrétumot azonban nem mond, csak annyit jelez, hogy a férfiak „anyasági távolléte” az új jogosultságok hatására jelentősen (másfélszeresére, 8 százalékról 12 százalékra) növekedett a '90-es évek végén.

A „jó gyakorlatokként” bemutatott intézkedések országos szintű kísérleti programok, részben foglalkoztatási területeken, részben a hajléktalansággal kapcsolatosan. (A fogalomhasználattal itt is óvatosan kell bánni: a hajléktalanság nem fedél nélküliséget jelent, hanem például túlszűfolt lakásban való lakást.)

Összefoglalva: mi is van bennük?

### **Munka, munka és megint munka ...**

A terveknek ez a leghangsúlyosabb elemük. Aki csak tud, még ha csak egy kicsit is képes, de tud – az lehetőleg dolgozzon. Ami ez után következik, az kevésbé letisztult. Keresése annak, hogy mely tevékenységeket kellene elismert munkának tekinteni még a jelenlegiek mellett; hogy mit és hogyan tegyen az állam azért, hogy a munkaerőpiacon, illetve általánosabban a piacon, többféle értékteremtő aktivitást ismerjenek el munkaként. Vagy hogy mindehhez mikor, hogyan kell kommunikálnia (alkudnia, ösztönöznie, szubvencionálnia stb.) a munkaadókkal, a tulajdonosokkal, vagy mikor mit kellene tennie saját intézményrendszerének keretein belül.

A képzési programok középpontba állítása e felvetés tükrében olykor aggályos: bár való igaz a tudás felértékelődése a gazdaságban, ám az is igaz, hogy a versenyképes tudások megszerzésére viszonylag kevés esélyük van a kirekesztetteknek. A képzés kérdései azért (is) kerülnek olyannyira fókuszba, mert ezen a területen az állam kevesebb fenntartással próbálhat meg tenni bármit is a saját eszközeivel, mint például a foglalkoztatás kérdéseibe való közvetlen beavatkozás területein.

De minden kétséget kizáróan, a „hálót és ne halat” elv érvényesülésének keresése jelentős fordulat minden anyagban, olyan célcsoportok esetében is, ahol eddig a hagyományos szociális ellátások dominanciája érvényesült (például gyerekes anyák, fogyatékosok stb.

Ugyancsak jellemző az is, hogy némely „hagyományos szociálpolitikai témák” a foglalkoztatás problémájaként jelennek meg. A gyerekszegénység ellen az a legjobb orvosság, ha a szülők, különösen ha az anya dolgozik; a kisgyerekes anyák foglalkoztatására akkor van mód, ha a gyereket el lehet helyezni bölcsődében és óvodában (mert van és mert jó); ha a beteg, öreg, fogyatékos családtag gondozása akkor is megoldható, ha közben a női családtag dolgozik.

## **Visszavenni a kontrollt a jóléti rendszerekben nyújtott ellátások eloszlása felett**

Két fejezetcím („teljes hozzáférés”, „a leggyengébbek segítése”) is egy expliciten ki nem mondott problémára reagál. Nagy baj ugyanis, ha az ellátásokhoz épp a legelesettebbek nem jutnak hozzá, ha nem nekik segítenek a jóléti ellátások – ami viszonylag gyakran előfordul.

A '90-es évek decentralizációs és privatizációs folyamatai, a nem állami szervezetek tömeges megjelenése a jóléti közszolgáltatásokban számos pozitív fejleményt hozott. Színesebbek lettek a rendszerek, többféle társadalmi és lokális közösségi erőforrást aktivizálva új, innovatív szakmai és szervezeti megoldást jelenítettek meg az ellátások palettáján. Ám e sokszínű kavalkádban sokan „elvesztek”, és éppen a legkevésbé élelmesek, a legnehezebben kapcsolatot létesítő legelesettebbek voltak azok, akik nem találtak utakat a plurális „jóléti mix” átalakuló ellátási formáihoz.

A teljes körű hozzáférést és a legelesettebbek, leggyengébbek segítségét célul kitűző új politikai célkitűzés nem haladhat visszafelé az időben, figyelembe kell vennie az elmúlt évtized átalakulásait is. Ma egy plurális, sokszínű ellátási szerkezetben kell megteremtteni a teljes körű, a szegények számára is elérhető hozzáférés garanciáit, lehetőleg úgy, hogy a szélesre nyílt ellátásminőségi különbségek a felsőbb szinteken nivellálódjanak. Ezeket a célokat új szociális igazgatási és finanszírozási technikákkal lehetséges elérni: követhetővé kell tenni, hogy a kavalkádban ki mit kap; sajátos igazgatási és szolgáltatási technikákkal a spontán módon kimaradókat is el kell juttatni az ellátásokhoz; még a sokszínű szerkezetben is érvényesíteni kell bizonyos minőségi sztenderdeket. Az új igazgatási és finanszírozási



eljárásokat ma már csak új technikákra, így informatikai eszközökkel támogatott ügyviteli rendszerekre, Internet alapú információszolgáltatási és interaktív tanácsadási eszközökre lehet építeni. Mindezek azonban csak új peremfeltételeket jelölnek ki a szociális rendszerek és politikák számára, de nem határozzák meg sem az elért minőségi eredményeket az egyenlőségi célokkal optimalizáló rendszer architektúráját, sem az oda vezető úton megteendő lépéseket. Az elosztás problémái, a kimaradás kockázatai – azok pontosan látszanak, ám a politikában és a diplomáciában nem a problémákról kell beszélni, hanem pozitív formulákat használva a célokról és teendőkről.

A probléma megoldását ígérő konkrét célok és teendők – egyelőre esetlegesebbek, gyengébbek, véletlenszerűbbek annál, mint amilyen világosan megnevezhető lenne a probléma (ha lehetne hasonló dokumentumokban a problémákról is beszélni).

## **A politikai kultúra**

- A szegényebb tagországok tervei nem elsősorban az ellátások tartalmi lemaradásai miatt szegényesebbek a gazdagabbakénál, hanem politikai kultúrájuk alacsonyabb szintje miatt. Számukra a politikai terv, még ha cselekvési tervnek is hívják, alapvetően ígéretős, a populizmusoktól sem messze eső műfaj. Ezt lehet cifrázni, mert lehetnek emelkedettebbek és pallérozottabbak a szövegek, nyelvben sikeresebben illeszkedhetnek az EU nyelvi főáramlataihoz – de ettől még a különbség szembeszökő. Az erős és jó nemzeti tervek attól erősek és jók, hogy racionálisak. A célokhoz maguktól értetődően megfelelő jogi és egyéb anyagi feltételeket rendelnek, a politikák világos célok követését és objektív eszközökkel megmérhető eredmények elérését vállalják, ami miatt a politika ellenőrizhető, nyilvánossá tehető és racionálisan (tehát nem kizárólag érzelmi és ideológiai alapokon) megvitatható. A társadalompolitikák racionális kultúráját illetően valóban jelentős súlyú megállapításra jutottak a britek, amikor a „bizonyítékalapú politikacsinálás” fogalmát felvetették. Ennek pedig – szerintük – három feltétele van:
  - Az elvi célok és konkrét célkitűzések pontos, egyértelmű megnevezése
  - A folyamatok szigorú ellenőrzése, monitorozása
  - Az elért eredmények kertelés nélküli, őszinte számbavétele és értékelése

Ott, ahol a szociális politikák ilyen jellegű személyi, szervezeti, magatartási, politikai feltételei hiányosak, megalapozatlanok lesznek a politikák, többé vagy kevésbé populisták a szociális cselekvési és stratégiai tervek.

## **Egyesült Királyság**

Ha bárki a Nemzeti Akciótervek stiláris és műfaji előzményeit akarná felsorolni, akkor a különféle nemzetközi szervezetek számára írt országjelentések mellett mindenképpen a brit politikai hagyományokban fontos szerepet betöltő stratégiai terveket, a zöld és fehér könyveket („green paper, „white paper”) kell megneveznie. A létező és gyakorolt tradíció elég furcsa helyzetet teremtett a britek számára: a brüsszeli útmutatókban megfogalmazott témák mindegyikéről (sőt...) nekik már voltak politikailag egyeztetett, elfogadott, érvényben lévő akciótervek. Ennek tudható be az angol terv sajátos szerkezete: maga a nemzeti terv is egyfajta szintézis-riport, amely összefoglalja – és a folyó szöveget gyakran megszakítva, keretes boxokban ismerteti – a hasonló tartalmú brit politikai dokumentumokat. További szerkesztési sajátosság, hogy a feszesre (brit szokás szerint minden bekezdésnek önálló sorszáma van) és – a többi riportoz képest – rövidre fogott (30 oldalas) szintézis után 100 oldalon mellékelnek illusztratív adatokat, részletezettebb leírásokat, és egyéb kiegészítéseket.

A szintézis egyik érdekessége, amit általában kevesen követnek figyelemmel: az Egyesült Királyság „országai” (Anglia, Skócia, Wales, Észak-Írország) olykor elég különböző szellemű és tartalmú stratégiákat követnek azonos ügyekben – amely különbségeket érzékelteti a nemzeti terv.

A másik érdekesség a szintézisben megjelenő újabb nyelvi lelemények sora, amelyek vélelmezhetően épp úgy befolyásolni fogják a nemzetközi politikai-kormányzati – szervezeti nyelvhasználatot, amint eddig is a brit kormányzat nyelvhasználata gyakorolta rájuk a legnagyobb hatást.

Talán csak a három legérdekesebbet emelnénk ki. Egyrészt a hagyományos, ámbar a bürokrácia útvesztőiben sajátos értéktartalmakkal felruházódott (más tartalmakat elveszített) munkanélküliség („unemployment”) helyett egyre gyakrabban használják a „munkátlanság” („worklessness”) kifejezést. Ez a szóhasználat a „hivatalos” regisztrált munkanélküliek mellett magában foglalja az aktív korú inaktívokat is, tehát mindazokat, akikre a munkahelyteremtő, munkkerőpiac-bővítő politikáknak oda kell figyelniük.

Kissé meghökkentő módon a célkitűzések és „performansz-indikátorok” kontextusában, a „bizonyíték alapú politikacsinálás” („evidence based policymaking”) fogalmát. Az intenció zavarba ejtően világos. A politikusoknak is hasonlóan kell eljárniuk, mint az orvosoknak: fel kell állítaniuk a diagnózist, ki kell jelölniük az elérendő célokat, és meg kell választaniuk a beavatkozás mikéntjét.

Talán a legfinomabb nyelvi talány az új foglalkoztatási és munkaerőpiaci politikák összefoglalására használt „New Deals” fogalom. Kétséggkívül utal a Roosevelti „új hullámra”, bár attól a többes számmal meg is különbözteti magát. De ezen felül is van benne egy csavar, a „deal” ugyanis üzletet, megkötött üzleti alkut is jelent. És valóban, az itt jelzett politikák döntően érdekekkel, érdekeltségekkel, pénzügyi ösztönzőkkel és más olyan sajátos támogatási konstrukciókkal (például „Tax Credits”) operálnak, amelyek a kölcsönös előnyöket, a jó üzleteket keresik a „köz” és a magánszereplők között – a New Labour által hirdetett „partnerség” szellemében.

## **Finnország**

A finn nemzeti terv „konzervatívnak” (értsd: régimódiisan jóléti államinak) minősíthető, de számos finom eszközzel a brüsszeli törekvésekkel szembeni tiltakozást is érzékeltet (Így például következetesen szinonimákat használ a brüsszeli nyelv kulcsszavaival szemben – a gyenge csoportok nem „vulnerable”, hanem „Weak” stb.).

A legfontosabb címben is kiugratott politikai cél a „jóléti struktúrák megőrzése” („preservin”), ami kissé ellentmond az EU „új szociálpolitikai agendákat” meghirdető törekvéseinek. Ez a hozzáállás a részletekben is visszaköszön. A munkaerőpiaci problémák tárgyalásmódjából teljesen kimaradnak az ösztönzési elemek, és egyetlen szó nem esik különösen a munkaadók ösztönzéséről. Talán ez annak tudható be, hogy a finn terv gazdája a szociális és egészségügyi tárca, de tény, hogy a munkaerőpiacról való kirekesztés elleni küzdelemről amolyan „orvosi” problémaként beszél a dokumentum. Mintha az emberek csupán azért nem jutnának munkához, mert képességeikben alkalmatlanok, mintegy „betegek” ahhoz, hogy a létező üres álláshelyeket betöltsék. (Nem ismerem a finn munkaerőpiaci adatokat: lehet, hogy tényleg sok a betöltetlen álláshely, de ez ritka kivétel. Európában, általában ha van munkahely, akkor jelentkezik ember is, hogy azt betöltse.)

A kirekesztés elleni küzdelem legfőbb eszköze tehát az, hogy képzettségben, egészségben, különösen mentális egészségben fittnek és józannak kell tartani az embereket (a szerfüggések valóban itt jönnek elő a legnagyobb hangsúllyal), és ha már kirekesztettek, akkor meg kell „reparálni” őket. Ennek szellemében a konkrét programok jelentős hányada hagyományos, erőteljesen egészségügyi gyökerű preventív program, mint például az egészségügyi curriculumok beépítése az iskolai tantervekbe, vagy „fitness for work” tesztek elvégzése a munkanélküliek körében (!). Ehhez hasonlóan a gyenge, szegény és kirekesztett csoportokkal való tervezett foglalatosság is egyfajta kiterjesztettebb terápiás szellemet tükröz.

A szűken értelmezett szociálpolitikai eszköztár fejlesztésére is leginkább hagyományos metódusokat alkalmazza. Emelni kell a szociális jövedelmek ) Családi pótlék, segélyek) összegét, a jogosultsági köröket ki kell terjeszteni, olykor a korábbi restriktív eszközök visszavonásával (például jövedelemtesztek visszavonása a lakhatási támogatásoknál).

Az anyag részletesen szól az egyházak és a civil szervezetek szerepéről. Ebben az a meglepő, hogy a leírások szerint e szektor igen-igen gyenge és kicsi, így például összesen 56 (!) olyan (lokális) szociális programról vagy szolgáltatásról tud a dokumentum, amelyeket egyházi szervezetek működtetnek.

A finn nemzeti terv főszövege gyakorlatilag egyetlen számot nem tartalmaz, sem statisztikai adatot, sem költségeket, pénzeket. Az indikátorok teljes körét a mellékletben szereplő táblázatokban találjuk meg.

## **Franciaország**

A francia nemzeti terv – azon túl, hogy csak franciául olvasható – érdekes nyelvi és stiláris feladvány: furcsa keveréke az emelkedetten esszéizáló, franciásan megkomponált ideologikus retorikának és a gyakorlatias, konkrét szövegezésnek. Az emelkedett retorika az EU nyelvének adaptálása a francia tradíciókhoz. Ez az adaptáció részben a hagyományos francia rendszerekhez (mindnek előtt: RMI, „insertion” programok) való hozzáigazítást jelenti, részben a jogoknak, a társadalmi tagságnak azt a hangsúlyozását, amely tényszerűen, filológiailag igazolhatóan francia forrásokból merítve vitte el a „kirekesztés” nyelve felé a szegénységről való politikai gondolkodást.

Az emelkedett retorika egyfajta nyelvi gyakorlat a brüsszeli koncepciók franciás háziasítására, elsajátítására – ami olykor még a brüsszeli szövegek magaslatainál (és dodonaiságánál) is magasabbra repíti a francia tervek szövegezésének emelkedettségét.

A másik oldalon viszont markánsan gyakorlatiasan, sőt, olykor talán ezért túl leszűkítetten jelennek meg a konkrét problémák és feladatok. Így lesz a női és gyermekszegénység kérdéséből a nagycsaládok és egyszülős családok nőtagjainak és gyermekeinek szegénységi problémája; így szűkül le a fogyatékosági kérdés a legsúlyosabb helyzetekben levő, halmozottan fogyatékos emberek problémájára; vagy a munkanélküliség a fiatalok munkanélküliségére. Ez a pontosítás a dokumentum számos részletében egyáltalán nem zavaró, sőt lenyűgöző, mint például akkor, amikor a lepusztuló városnegyedek rekonstrukcióját célzó tervek kapcsán megjelenik az a konkrét szám, hogy az ország területén 754 olyan lakókörnyezetet („telepet”, településrészt) mértek fel, amelyek sürgősen komplex urbanisztikai és szociális rekonstrukcióra szorulnak.

A terv kiforratlan, ámde igen izgalmas részei azok, amelyek a munkaerőpiaci kirekesztés kérdései kapcsán az adók és járulékok, valamint a munkaadói támogatások és ösztönzők kérdéseit boncolgatják. E kiforratlanság és izgalmasság talán abból a „háziasítási” próbálkozásból fakad, hogy őszintén és komolyan megpróbálták figyelembe venni a brüsszeli intenciókat és megpróbálták azokat illeszteni a hazai körülményekhez.

A terv alig mond valamit a hatásköri, közigazgatási feladatmegosztásról és a civil társadalom bevonásának mikéntjéről, viszont a konkrét programok kapcsán közli a legfontosabb statisztikai adatokat. Az indikátorok használatáról és alkalmazásáról, ezek dilemmáiról és nehézségeiről – a többi anyagtól eltérően – statisztikai-módszertani indoklásokat és magyarázatokat is közöl.

## **Görögország**

A görög nemzeti terv sokkal inkább egyfajta társadalompolitikai kézikönyv, mint stratégiai terv. Maga a szerkesztés is kézikönyv – vagy szótárszerű: tematikusan rendezett címszavak után maximum tíz soros kifejtések és magyarázatok következnek, alapvetően persze a görög helyzetből nyert illusztrációkkal. (Hogy mennyire „kézikönyv” a terv, azt jól illusztrálja az is, hogy még a Gini-koefficiens definíciója is megtalálható a szövegben ...) Ez a szerkesztésmód egy minden más országnál részletezettebb és teljesebb körű probléma-leltárt ad – ugyanakkor

nem ad módot a problémák és az orvoslásukra kidolgozott stratégiák részletezettebb kifejtésére. Ugyancsak a szerkesztés sajátossága, hogy nem ugranak ki a prioritások, mindennek egyenlő terjedelmi súlya van. Az, hogy Görögország mind szociális rendszereiben, mind szociális politikai működésében „hátrébb van”, mint az európai „Észak” – nem újdonság. Ennek tükrében egyáltalán nem lebecsülendők a görög terv értékei. Megpróbálták ugyanis felvázolni egy „szociális forgalmi térképet”, amelyen minden fontos elem jelezve van. Köztük olyan kérdéskörök, amelyek máshol is relevánsak, csak éppen nem tartják problémának, mint például a szociális igazgatás adminisztratív kapacitásai, a szociális ellátórendszerek „kínálata” és annak hiányai stb. Ugyancsak megpróbál számot vetni olyan sajátosságokkal, amelyek eltérnek a Nyugattól (viszont hasonlatosak a mi problémáinkhoz). Ilyenek például a falusi-városi urbanizációs különbségek. Így az, hogy a nyugati sztyenderekéntől eltérően a szegények (különösen falun) nem bérlakásban, hanem saját tulajdonú lakásban élnek; hogy a mezőgazdasági és turisztikai kisvállalkozások igen magas száma és aránya miatt a személyes jövedelmek nem jól mutatják a szegénységet. (Hiszen a fogyasztás és a jólét forrásainak jelentős részét a vállalkozás kiadásai között számolják el). Sőt, még a romakérdés is hangsúlyosabban jelenik meg – bár elsősorban mint karavánzó romák, és az ő esetükben is különösen a gyerekek iskoláztatásának, a továbbálláskor is folytatható iskolába járásnak a kérdése.

Ugyancsak sajátos és a magyar helyzethez igen hasonlatos probléma jelenik meg az indikátorokkal kapcsolatosan. Bár nincs meg az EU sztendereknek megfelelő, rendszeres SILC vizsgálatuk, és ezért a közölt indikátorok nem elégítik ki az előírásokat, mégis számos vizsgálat alapján, társadalomstatistikailag és szociológiailag meggyőző képet festenek a szegénység és társadalmi kirekesztés helyzetéről. A probléma tehát nem az, hogy nincs statisztikai adatfelvétel aminek alapján lehetne indikátorokat képezni a szegénységről, hanem az, hogy túl sok felvétel van belőlük és köztük egyik sem az „igazi”.

És, hogy a terv esetlenségéről alkotott ítéletünket meggyőzően bizonyítsuk: tanulsággal bíró, mások által átvehető „jó gyakorlatként” – az athéni földrengés utáni rekonstrukció történetét írják le ...

A görög nemzeti terv nem igazán nemzeti terv, és ekként, viszonylag kevés tanulsággal szolgál. Viszont igen erős kétségek merülhetnek fel az ügyben, hogy vajon megtakarítható-e annak az áttekinthető, kézikönyv-szerű fogalmi térképnek a megrajzolása,

amely alapját képezheti a későbbi tervezésnek és stratégiai gondolkodásnak. Vélelmezhetően: nem.

## **Hollandia**

Ha a leginkább innovatív nemzeti tervet kellene megnevezni, akkor az valószínűleg a holland lenne. Nem pusztán a minőségről van szó, bár adatkezelésben, információgazdagságban is lenyűgöző az anyag (sehol máshol nem olvasható kimutatás a lakosság civil kapcsolatrendszerének típusairól, intenzitásáról ...)

A dokumentum újdonságai részben a tematizálásban keresendők: a szokásos kérdéskörökön túl olyan, máshol a folyó szövegbe integrált témákat emelnek ki és elemeznek, mint a már említett civil kapcsolatrendszerek, a szociális bérlakások, a gondozás, az ICT hozzáférés, a tömegközlekedés, az első és második generációs bevándorlók sajátos beilleszkedési problémái vagy éppen a családon belüli erőszak.

Valamennyi „rég” és „új” téma három felvonásban tér vissza a tervben. Először mint a probléma gazdagon illusztrált és alátámasztott bemutatása, másodszor mint az adott területre irányuló stratégiák, célok és célkitűzések felvázolása, és harmadszor mint a konkrét intézkedések, jogszabály-módosítások, és minden más konkrét teendő az adott kérdésben. Ismét előáll az a probléma, hogy a harmadik részt a Hollandián kívül élők nemigen képesek átlátni, amit viszont ellensúlyoz, hogy igencsak erős a stratégiák megfogalmazása. A két legfontosabb stratégiai elv közül az első az ellátások teljes lefedettségének, teljes körű hozzáféréseinek biztosítása. A másodikat az anyag akként jelzi, hogy a „szociális költség-tervektől” el kell mozdulni a „szociális politikai elkönyvelhetőség” irányába („from social budgeting towards social policy accountability”). E törekvést úgy jellemezhetjük, hogy a pénzeket nem csupán a létező problémákhoz kell rendelni egy-egy megfelelő költségvetési rovatban, hanem a probléma megoldására elszámolt, elkönyvelt feladathoz is. Mindez már tipográfiaiilag kiemelten is megjelenik azzal, hogy a konkrét célkitűzéseket („targets”) minden paragrafus végén jelzik.

## **Írország**

Írországra sokan úgy tekintenek, mint arra az országra, amely a legtöbbet profitált a csatlakozásból, nemcsak gazdasági, hanem társadalompolitikai szempontból is. Ezen a szemüvegen át különös érdeklődésre tarthat számot, hogy milyen nemzeti tervet nyújtottak be a lisszaboni folyamathoz kapcsolódóan. Nos, talán meglepetést is okozhat, -- hogy semmilyen meglepetést nem okoztak. Ez az anyag követi a legfegyelmesebben a brüsszeli útmutatókat. Nem vettek el semmit, de nem is adtak hozzá ahhoz a tematikus menühöz, amit a Bizottság összeállított. Pontos, végig célra tartó dokumentum. Amikor azt mondjuk, hogy a leghűebben követi az útmutatót, ezzel azt is mondjuk, hogy az ír dokumentum egyvalamiben szinte egyedüli kivételt jelent. Az ír terv ugyanis valódi Akcióterv. Az írásmű terjedelmének 20 százaléka a helyzetáttekintés és a stratégia, 50 százaléka a tervezett akciók, intézkedések leírása. A fennmaradó 30 százalék a függelék, aminek nagy része a „jó gyakorlatok” (ebben az esetben a hagyományos lokális innovációk) ismertetése. A konkrét akciók megértéséhez azonban ebben az esetben is többet kellene tudni az ír jogszabályi, intézményi, igazgatási és ellátási feltételrendszeréről.

## **Luxemburg**

A terv „megragadt” a hagyományos nemzeti riportok értékeket deklaráló stílusánál és műfajánál, igen jelentős hányadban visszaidézve korábbi kormányzati és állami kinyilatkoztatásokat. A szociálpolitikai tartalmak ügyében Luxemburg sajátosan jó helyzetben van, nem is annyira a magas jövedelmek és az alacsony munkanélküliségi mutatók, hanem a keletkező munkahelyek magas száma és a munkanélküliség gyors forgása miatt. A terv kevés tanulással szolgál számunkra.

## **Németország**

Ha a feszes, fegyelmesebb és gyakorlatias terv mintáját keressük, akkor – mily meglepő – a német dokumentumot kell kézbe vennünk. A szokásos fejezeti tagolást megfordítják: nem a helyzetleírás, stratégia, konkrét intézkedések felosztást követik fő szerkesztési elvként, hanem a konkrét területek megjelölése adja a címeket, és ezeken belül a., b., c., pontokban foglalják össze a helyzetleírást, célokat, teendőket. A területek megnevezésénél, akár a probléma kevésbé holisztikus megjelenítését is vállalva, a politikai nyelvben szokatlan élességgel



nevezik meg, hogy mi is az ügy – számukra. A munkahelybővítés elsősorban célzott képzési és oktatási programokat jelent, s külön kiemelik a szociális segélyezettek, bevándorlókra, fogyatékosokra és fiatal munkanélküliekre célzó speciális képzési, oktatási programokat. A női foglalkoztatás kérdése a gyermekintézmények és más gondozási rendszerek fejlesztésével, valamint az atipikus, részmunkaidős foglalkoztatást ösztönző rendszerek kérdésével azonos. A munkakarrier megőrzésével, az idősebb munkavállalók védelmével kapcsolatos problémák a munka melletti képzések, az egész életen át tartó képzések kérdésével egyeznek meg. És így tovább, hasonló szellemben, a brüsszeli útmutató szándékoltan kissé ködösített kategóriái végig konkrét, gyakorlatias ellátási formák, rendszerek, nevesített társadalmi csoportokra célzott intézkedések problémáiként jelennek meg. Mindezen olykor felkapja a fejét az ember: a brüsszeli „családon belüli szolidaritás erősítése” problematika a német anyagban két alcímet takar. Az első a gyerekes családok címszó alatt elsősorban az egyszülős családban nevelkedő gyerekekről szól, a második pedig az azonos neműek együttéléséről (!). (Igen, itt ez a „családpolitika” ...) Hangsúlyosan kiemelt téma még a hajléktalanság kérdése és általában a gyermekszegénység problémája.

Ha a gyakorlatias megközelítés következtében bekövetkező tartalomvesztéseket akarjuk számba venni, mindenekelőtt az tűnik fel, hogy a munka új értelmezéseivel, a „rosszabb munka is jobb a semminél” típusú uniós megközelítésekkel és a többi nemzeti tervvel szemben – vélelmezhetően szakszervezeti, korporativista nyomásra --, nem foglalkozik a szöveg. Mindezt némiképp ellensúlyozzák a tartományi szintekről merített „jó gyakorlatok” bemutatásai: ezek között döntő súlyt képeznek a tartósan munkanélkülieket megcélzó „valamilyen munka” programok.

## **Portugália**

A portugál terv bevezetőjének hangütésén érzékelhetjük leginkább a szegényebb tagországok csalódottságát és némi frusztráltságát a lisszaboni folyamattal, illetve a koordináció nyílt módszerével kapcsolatosan. „Európa mindenkié, Európa mindenkiért!”, így szól a bevezető alcíme – noha a szóban forgó írásmű történetesen egy a nemzeti szuverenitás tárgykörébe sorolandó nemzeti terv. Másfelől az anyag hangsúlyosan a portugál megközelítésről, a portugál koncepcióról beszél – ami szokatlan azon anyagok után, amelyek a címben való

országmegjelölésen túl nem ismétlik meg azt az evidenciát, hogy X ország nemzeti tervében X ország tervezett akcióit és programjait tárgyalják.

A portugál terv mutat némi időbeni aszinkronitást az EU legfejlettebb tagországaihoz képest. Bevezetőjében azoknak a jóléti rendszereknek a fejlesztését tartja prioritásnak, amelyeknek a megnevezései is kissé régimódiak (szociális védelmi rendszer, az állampolgárság koncepciójának kiterjesztése stb.), s létüket a többség már evidenciának tekinti. Ugyancsak szembeszökő eltérés a többi tervtől az, hogy a kirekesztés és szegénység elleni portugál nemzeti stratégia első helyre a gazdaság fejlesztésének prioritását teszi, és tulajdonképpen folyamatosan e cél alá rendeli az összes többi szociális stratégiát is.

A portugál nemzeti terv nyelvén és koncepcióin is érződik a relatív elmaradottság nyoma, bár ez másképpen jelenik meg, mint a görög nemzeti tervben. Itt a gyengeségeket gyakran próbálják elfedni franciás retorikával (az anyag nincs angolra lefordítva, csak franciára...), viszont ott, ahol tudják, az emelkedett célok mellé odaillesztik a konkrét, számszerűsített célkitűzéseket is. Az anyag leggyengébb része a politikai eszköztár megjelölése, ami gyakorlatilag hiányzik. Illetve a magyar közigazgatási gyakorlatban is ismert módon, minden általános politikai cél jelzése után hosszú listát közölnek a felelős intézményekről – anélkül, hogy bármilyen feladatot és annak felelősét konkrétan megneveznék.

A portugál anyag kiemelten foglalkozik a falu-város urbanizációs problémával, illetve ennek szegénységi következményeivel – úgy tűnik, hogy ennek a kérdésnek a szociálpolitikai közegben való tárgyalása a szegényebb tagországok (és tagjelöltek) monopóliuma. Sajnos, átvehető, konkrét és megoldást ígérő javaslatok, akciók, programok nélkül.

## **Spanyolország**

A spanyol terv furcsa műfaji keveréke a görög és portugál tervnek. Annyiban hasonlatos az utóbbihoz (valamit például az ENSZ-nek írandó országjelentésekhez), hogy erőteljesen deklaratív, értékek és stratégiai célok aktualizált és adaptált megfogalmazásait próbálja meg összeszerkeszteni. Ugyancsak hasonlatosság van abban is, hogy csak ez a két anyag veti fel explicit módon Európa szociális felelősségét.

Ugyanakkor ezeket a „kis stratégiai célokat” és „kis politikai értékeket” a görög dokumentumokhoz hasonlóan, címszavakkal sűrűn tördelt, egyenként 2-5 soros megfogalmazásokban adja közre.

Ha a görög tervet szociális kézikönyvként jellemeztük, akkor a spanyol tervet a szociális politika és politikai kinyilatkoztatások szöveggyűjteményeként emlegethetjük.

Anyiban mindkét anyaghoz hasonlít a spanyol terv, hogy felveti a falu-város urbanizációs problémát, valamint, hogy gyakran tér vissza a jóléti igazgatás és jóléti ellátások kapacitásainak hiányaira, a fejlesztés szükségességére.

Mindezt csak némiképp ellensúlyozza, hogy hasonlóan vázlatos és tömör stílusban néhány tervezett akciót is vázol és az, hogy a tervet igen gazdag, részletezett statisztikai adattár is kiegészíti.

## **Svédország**

Nem hoz túl sok újat a svéd nemzeti terv sem a többiekhez, sem a korábbi svéd tervekhez képest. A foglalkoztatással kapcsolatban a korábban elkészült foglalkoztatási nemzeti terv passzusait idézi a dokumentum. Mindezzel együtt, maradéktalanul követi a brüsszeli útmutatót, és minden elvárt területre kitér. Némely kérdésben azonban kivételes témákat vet fel, máskor élesebben fogalmaz a többi tervhez képest. Bár konkrét stratégiákat nem vázol, de kiemel olyan problémákat, mint a közigazgatási decentralizáció kérdése, az egészségügyi árrobbanás és ennek nyomán a betegek hozzájárulásának növekedéséből származó kirekesztési hatások kérdése. Tulajdonképpen az egyedüli nemzeti terv, amely a társadalombiztosítást néven nevezi, és megfogalmazza azt az igényt, hogy a '90-es évek csendes (a jogosultsági körök és az ellátás nagyvonalúságának visszavételében megmutatózó) restrikciónak szemben érdemes lenne következetesen újragondolni a társadalombiztosítás helyzetét, újbóli általánossá tételének lehetőségét. Konkrétumot azonban nem mond, csak annyit jelez, hogy a férfiak „anyasági távolléte” az új jogosultságok hatására jelentősen (másfélszeresére, 8 százalékról 12 százalékra) növekedett a '90-es évek végén.

A „jó gyakorlatokként” bemutatott intézkedések országos szintű kísérleti programok, részben foglalkoztatási területeken, részben a hajléktalansággal kapcsolatosan. (A fogalomhasználattal itt is óvatosan kell bánni: a hajléktalanság nem fedél nélküliséget jelent, hanem például túlszűfolt lakásban való lakást.)

Összefoglalva: mi is van bennük?

### **Munka, munka és megint munka ...**

A terveknek ez a leghangsúlyosabb elemük. Aki csak tud, még ha csak egy kicsit is képes, de tud – az lehetőleg dolgozzon. Ami ez után következik, az kevésbé letisztult. Keresése annak, hogy mely tevékenységeket kellene elismert munkának tekinteni még a jelenlegiek mellett; hogy mit és hogyan tegyen az állam azért, hogy a munkaerőpiacon, illetve általánosabban a piacon, többféle értékteremtő aktivitást ismerjenek el munkaként. Vagy hogy mindehhez mikor, hogyan kell kommunikálnia (alkudnia, ösztönöznie, szubvencionálnia stb.) a munkaadókkal, a tulajdonosokkal, vagy mikor mit kellene tennie asaját intézményrendszerének keretein belül.

A képzési programok középpontba állítása e felvetés tükrében olykor aggályos: bár való igaz a tudás felértékelődése a gazdaságban, ám az is igaz, hogy a versenyképes tudások megszerzésére viszonylag kevés esélyük van a kirekesztetteknek. A képzés kérdései azért (is) kerülnek olyannyira fókuszba, mert ezen a területen az állam kevesebb fenntartással próbálhat meg tenni bármit is a saját eszközeivel, mint például a foglalkoztatás kérdéseibe való közvetlen beavatkozás területein.

De minden kétséget kizáróan, a „hálót és ne halat” elv érvényesülésének keresése jelentős fordulat minden anyagban, olyan célcsoportok esetében is, ahol eddig a hagyományos szociális ellátások dominanciája érvényesült (például gyerekes anyák, fogyatékosok stb.).

Ugyancsak jellemző az is, hogy némely „hagyományos szociálpolitikai témák” a foglalkoztatás problémájaként jelennek meg. A gyerekszegénység ellen az a legjobb orvosság, ha a szülők, különösen ha az anya dolgozik; a kisgyerekes anyák foglalkoztatására akkor van mód, ha a gyereket el lehet helyezni bölcsődében és óvodában (mert van és mert jó); ha a beteg, öreg, fogyatékos családtag gondozása akkor is megoldható, ha közben a női családtag dolgozik.

### **Visszavenni a kontrollt a jóléti rendszerekben nyújtott ellátások eloszlása felett**

Két fejezetcím („teljes hozzáférés”, „a leggyengébbek segítése”) is egy expliciten ki nem mondott problémára reagál. Nagy baj ugyanis, ha az ellátásokhoz épp a legelesettebbek nem jutnak hozzá, ha nem nekik segítenek a jóléti ellátások – ami viszonylag gyakran előfordul.

A '90-es évek decentralizációs és privatizációs folyamatai, a nem állami szervezetek tömeges megjelenése a jóléti közszolgálatokban számos pozitív fejleményt hozott. Színesebbek lettek a rendszerek, többféle társadalmi és lokális közösségi erőforrást aktivizálva új, innovatív szakmai és szervezeti megoldást jelenítettek meg az ellátások palettáján. Ám e sokszínű kavalkádban sokan „elvesztek”, és éppen a legkevésbé élelmesek, a legnehezebben kapcsolatot létesítő legelesettebbek voltak azok, akik nem találtak utakat a plurális „jóléti mix” átalakuló ellátási formáihoz.

A teljes körű hozzáférést és e legelesettebbek, leggyengébbek segítségét célul kitűző új politikai célkitűzés nem haladhat visszafelé az időben, figyelembe kell vennie az elmúlt évtized átalakulásait is. Ma egy plurális, sokszínű ellátási szerkezetben kell megteremteni a teljes körű, a szegények számára is elérhető hozzáférés garanciáit, lehetőleg úgy, hogy a szélesre nyílt ellátásminőségi különbségek a felsőbb szinteken nivellálódjanak. Ezeket a célokat új szociális igazgatási és finanszírozási technikákkal lehetséges elérni: követhetővé kell tenni, hogy e kavalkádban ki mit kap; sajátos igazgatási és szolgáltatási technikákkal a spontán módon kimaradókat is el kell juttatni az ellátásokhoz; még a sokszínű szerkezetben is érvényesíteni kell bizonyos minőségi sztenderdeket. Az új igazgatási és finanszírozási eljárásokat ma már csak új technikákra, így informatikai eszközökkel támogatott ügyviteli rendszerekre, Internet alapú információszolgáltatási és interaktív tanácsadási eszközökre lehet építeni. Mindezek azonban csak új peremfeltételeket jelölnek ki a szociális rendszerek és politikák számára, de nem határozzák meg sem az elért minőségi eredményeket az egyenlőségi célokkal optimalizáló rendszer architektúráját, sem az oda vezető úton megteendő lépéseket. Az elosztás problémái, a kimaradás kockázatai – azok pontosan látszanak, ám a politikában és a diplomáciában nem a problémákról kell beszélni, hanem pozitív formulákat használva a célokról és teendőkről.

A probléma megoldását ígérő konkrét célok és teendők – egyelőre esetlegesebbek, gyengébbek, véletlenszerűbbek annál, mint amilyen világosan megnevezhető lenne a probléma (ha lehetne hasonló dokumentumokban a problémákról is beszélni).

## **A politikai kultúra**

- A szegényebb tagországok tervei nem elsősorban az ellátások tartalmi lemaradásai miatt szegényesebbek a gazdagabbakénál, hanem politikai kultúrájuk alacsonyabb szintje miatt. Számukra a politikai terv, még ha cselekvési tervnek is hívják, alapvetően ígéretős, a populizmusoktól sem messze eső műfaj. Ezt lehet cifrázni, mert lehetnek emelkedettebbek és pallérozottabbak a szövegek, nyelvben sikeresebben illeszkedhetnek az EU nyelvi főáramlataihoz – de ettől még a különbség szembeszökő. Az erős és jó nemzeti tervek attól erősek és jók, hogy racionálisak. A célokhoz maguktól értetődően megfelelő jogi és egyéb anyagi feltételeket rendelnek, a politikák világos célok követését és objektív eszközökkel megmérhető eredmények elérését vállalják, ami miatt a politika ellenőrizhető, nyilvánossá tehető és racionálisan (tehát nem kizárólag érzelmi és ideológiai alapokon) megvitatható. A társadalompolitikák racionális kultúráját illetően valóban jelentős súlyú megállapításra jutottak a britek, amikor a „bizonyítékalapú politikacsinálás” fogalmát felvetették. Ennek pedig – szerintük – három feltétele van:
  - Az elvi célok és konkrét célkitűzések pontos, egyértelmű megnevezése
  - A folyamatok szigorú ellenőrzése, monitorozása
  - Az elért eredmények kertilés nélküli, őszinte számbavétele és értékelése

Ott, ahol a szociális politikák ilyen jellegű személyi, szervezeti, magatartási, politikai feltételei hiányosak, megalapozatlanok lesznek a politikák, többé vagy kevésbé populisták a szociális cselekvési és stratégiai tervek.