
Stephan Leibfried

Európa mint szociális állam?

(Az európai szegénységi rendszerek integrációjának perspektívái)*

Rendszerező és történelmi megközelítések

Európa nem pusztán földrajzi egység. Közösek hagyományai akár háborúról vagy békéről, akár kultúráról legyen is szó, és „más”, mint az USA vagy a határos kontinensek. Európa ma is több, és a jövőben is több lesz, mint egyszerű „közös piac”. Lehetőség nyílt arra, hogy az európai (egyelőre a nyugat-európai) országok létrehozzák a „United States of Europe”-ot, az ÜSE-t, ezt a gazdasági, politikai és szociális egységet.¹ E lehetőség megvalósulása az utóbbi két évtizedben kézzelfogható közelségbe került. Több sikertelen nekifutás után az Európai Közösség (a továbbiakban: EK) az 1986. február 28-i európai alapokmánnyal elindult a politikai unió és bizonyos mértékben a szociális unió felé.

Vajon az eljövendő szintézis magában foglalja-e az európai jóléti államot? Vagy ehelyett az új „Európa-ház” egyik szárnya üresen kong majd? Az üresség mindenekelőtt a szegénypolitikára lenne hatással. Egész európai régiók (vagyis államok, államcsoportok) „jóléti állam” rendszerei nem érnék el az össz-európai érzékelhetőségi küszöböt – és lassan, észrevétlenül felbomlanának. Ez valami újfajta képzelt fájdalmat jelentene az európai szociálpolitika, különösen a „szegénység és hiányos ellátottság” szakértői számára; kénytelenek lennének arra hivatkozni, hogy valami ugyan önmagában véve kulturálisan szükséges, de sohasem engedték meg valósággá válni. Ez a tanulmány ezt a témát rendszerezően, történelmileg, végül pedig az európai szegénypolitikai rendszerek nyomán, tipológiailag vizsgálja.

* Köszönetet mondok Lutz Leiseringnek, Chiara Saracénának, Bernd Schulténak, valamint az angol Social Policy Association 1990-ben Bath-ban tartott évi ülése sok résztvevőjének a bőséges kommentárokért. Különösen Hannah Brücknertől, Marlene Ellerkamp-tól, Jutta Mestertől, Gitta Stendertől, Peter Kleintől kaptam támogatást.

1. tábla Az integráció típusai az Európai Közösségben*

Az integráció típusai	A feladat természete	Politikai rendszer	Példák az EK síkján	Klasszikus és tipikus modellek
Negatív	Akadályok eltávolítása	Gyengébb; nagyobb bizalom a bírósági eljárásokban és döntésekben <i>itt a le nem fejezett áramlás</i>	Munkaerő, javak, tőke és szolgáltatások szabad áramlása	„Vámegyesület” Németország (1871 előtt) vagy az USA <i>EU</i>
Pozitív	Közös szociális térség kidolgozása <i>konszolidáció alatt</i> <i>politikafelfogás</i>	Erősebb bizalom a fejlett végrehajtó hatalomban és a parlamentben	Minimális normák megállapítása az egészségvédelem és a munka biztonságára	Német Birodalom (1871 után), Kanada

* Az első három rovat forrása: Renaud Dehousse: Completing the Internal Market. Institutional Constraints and Challenges. In: Roland Bieber-Renaud Dehousse-Hohn Pinder-Joseph H. H. Weiler (szerk.): 1992 – One European Market? A Critical Analysis of the Commission's International Market Strategy, *Nomos*, 1988. 311–336. old.

A negatív integrációtól a pozitív felé

Ha a „szociális Európa” megvalósulására törekszünk, akkor az európai integrációt át kell állítani az *integráció pozitív típusára*. Közös „szociális térséget” létrehozni sokkal igényesebb feladat, mint csak negatívan, „az áramlások szabadsága” révén megvalósítani a közös piacot. A „szociális Európa” esetében *konstruktív* célokról van szó, tehát arról, hogy „pozitív államfelfogás” valósuljon meg az egész közösség számára. Ez ideig az európai intézmények fejlődése csak a föderáció előtti szakaszba tudott eljutni. A „tökéletlen európai föderalizmus”, az *intézményeknek ez a be nem fejezett kialakulása* annak következménye, hogy az európai egyesülés eddig főleg mint *negatív integráció* ment végbe. Ez a folyamat „*rombolásra*” irányult: minden akadályt el akart távolítani a szabad, közös piac útjából. Eközben a beavatkozások szociális következményeinek nem sok figyelmet szentelt.

Ahhoz, hogy az *integráció gyújtópontjába a szabadságjogok helyett a szociális alapjogok kerüljenek*, az európai egyesülés folyamatába új *politikai integrációs rendszert* kell bevinni.

A pozitív és a negatív integráció nem egyszerűen alternatívája egymásnak. A pozitív integrációra való áttérés szintézist jelent: a pozitív integráció tartalmazza a negatív integrációt, és beágyazza azt az igazságosság és a jólét átfogóbb eszméjébe. A pozitív integráció elfogadja azt a kihívást, hogy szociális infrastruktúrát kell létrehozni, mert a „negatív integráció” csak így működhet értelmesen. Tehát – a negatív integrációtól eltérően – az *integráció szociális költségeit nem hárítja át másokra, például a magánszférára*.

A „szociális Európáról”, a „szociális dimenzióról”, a „szociális chartáról”, valamint az EK intézményeinek csekély szociálpolitikai illetékességéről folytatott viták máris túllépik a Közösség *jelenlegi integrációs rendszerének határait*. Eközben a szegénység témája különösen fontos, mert a „szociális polgáriság” eszméjén keresztül a pozitív integráció magvát érinti, és világosan kifejezésre juttatja az *Észak–Dél különbségeket*, valamint a Közösségen belüli konfliktusokat. (Még az 1989. decemberi, jogilag nem kötelező érvényű szociális charta sem a *polgárokhoz* fordul, hanem csak Európa *munkavállalóihoz*.)

Eleddig az európai intézményekben az integráció negatív típusát lényegében csak a *mezőgazdaság* terén haladták meg, már a Római Szerződésekkel. Az EK-ban (miként az USA-ban) a mezőgazdaságot elsőként emelték nemzeti illetve nemzetek feletti szintre a belpolitikában. Így az agrárpolitika az EK-ban (akárcsak az USA-ban) alapvetően hozzájárult a nemzeti államok központi, illetve nemzetek feletti *bürokráciájának kialakulásához*. Itt éppen a kifejezetten szociálpolitikai illetékességű *nemzeti hatóság* hiánya miatt vált lehetővé szociálpolitikai töredékek *kristályosodása*.

A szociálpolitikai elemzésnek nemcsak azzal kellene foglalkoznia, hogy az Európai Közösség agrárpolitikája mennyiben *biztosít egyfajta „alapjövédelmet”* az EK lakossága egy részének, hanem azzal is, hogy ilyen agrárilletékességgel hogyan kapcsolódtak *s hogyan kapcsolódhatnak majd össze* általánosabb szociálpolitikai elemek. Mivel a Közösség a mezőgazdaság területén nagyobb mértékben tett szert jogi és adminisztratív kompetenciára, talán egyszerűbb volna ezt az illetékességet kitégítani, vagy másképp értelmezni, mint közvetlen harcot kezdeni az átfogó szociálpolitikai illetékességért.

Történelmi modellek az EK szociálpolitikai integrációja számára

Lényegében véve két olyan kiemelkedő példa létezik, amelyen bemutatható a „szociális uniónak” a nemzeti integrációs folyamatok számára eltérő jelentősége: a német egyesülés 1871-től (és most, 1989-től), valamint az USA mint állam konszolidációja a 20. században.

Az 1871 utáni *német integrációnál* nem tartják be a polgárjogok „megadásának” úgymond normális (angolszász) történelmi sorrendjét (civil – politikai – szociális). A munkásság *szociális polgárosodása* (csak a munkásságé, s nem a fennmaradó szegényeké!) a bismarcki szociális törvényhozás révén több évtizeddel megelőzi a *politikai polgárosodást* (az általános választójog csak az első világháború után intézményesül). Az integráció a Német Birodalomban – akárcsak Angliában – főleg a *szociális reform* révén történt, azáltal, hogy a szociális jogok (akkoriban újszerű) szférájában az osztályokra hasadt „két nemzetből” „egy nemzet” jött létre. Az éppen hogy egyesült Birodalom számára „túlادagolták” a (férfiakat megillető) szociális polgáriságot és az ennek megfelelő homo-

genizált bürokráciát, hogy így ériék el a (többnyire férfiakból álló) „második nemzet”, a munkásság azonosulását az új, jótékonykodó nemzeti állammal. Az 1880-as évek új jóléti állama azzá a közbülső (mert az állam által közvetített) bürokráciává vált, amely legitímálta a központi síkon egyébként csak gyengén kiformalódott új német államot.

A mai német egyesülés időbelileg sűrítve ismétli az 1871 utáni sorrendet: a civil- és a szociális egyesülés ismét megelőzi a politikai uniót. Persze manapság a „szociális reform révén történő integráció” lehetőségeit – 1871-től eltérően – a Német Szövetségi Köztársaság nem használta ki.

Bár úgy tűnt, hogy a volt Német Demokratikus Köztársaság, szociális chartája révén, „Kelet és Nyugat szociális előnyeinek” szintézisére törekszik, közben azonban megkezdődött a Szövetségi Köztársaság modelljének egyszerű „kiterjesztése” a Német Demokratikus Köztársaságra. Az alapbiztosítás területén az össznémet szociális állam modelljére tartós következményekkel jár, ha huzamosan fenntartható lesz a minimális nyugdíj és a minimális munkanélküliségi juttatások rendszere. A német egyesülés során aktuálissá váló szociális reform sok pontja azonban a („kiterjesztő”) szociális unió megvalósítása után újból problémává válhat, mert az egykori NDK-ban hiányoznak, vagy csak részben vannak jelen az egyszerű „kiterjesztés” társadalmi előfeltételei. Így tehát az *egyesülés szociális következményeivel* való megbirkózás a legközelebbi menetben megkívánja, hogy a „szociális kohézióra” is figyelmet fordítsanak, és sajátos – *kompensációs* jellegű – szociálpolitikai megoldásokat alkalmazzanak. Mindenesetre lehetséges, hogy a német egyesülés az integrációs folyamat mintájául fog szolgálni mások, mindenekelőtt a dél-európai országok és Írország számára. Az egyesülés talán ahhoz is hozzájárul, hogy az új Németország egészen más szerepet játsszon az európai szociális unió létrejöttében, mint az a Német Szövetségi Köztársaság, amely eddig csak hátráltatta e folyamatot.

Az USA – az EK-hoz hasonlóan, de a birodalmi egyesüléstől eltérően – foglya a klasszikus „vámegyesület” (vagyis a negatív integráció) modelljének. Ugyanakkor politikailag sokkal erősebben integrált struktúrával rendelkezik, mint amely az EK-ban valaha is létrejöhet. A 2. tábla – a föderalizmus fejlettsége szempontjából – szembe állítja az USE-t az USA-val.

A „törésvonalak” más mintát mutatnak az USE és az USA esetében. Az USA-nál csak a politikai és a szociális jogok között húzódnak, mert az USA-ban történelmileg egyszerre fejlődött ki a „közös piac” és a politikai unió. Az USE-ben két tervezett „törésvonal” mutatkozik. Az egyik megfelel az USA-ban fellelhetőnek, a másik pedig amazt megelőző, amely már a civil- és a politikai jogok között húzódik. Ez különösen megköveteli az „európaiság” szintézisét. Az EK helyzete ennyiben nem annyira az USA-éra hasonlít, mint inkább a Német Birodalom 1871 utáni helyzetére, amikor a két törésvonallal *egyidejűleg* kellett megbirkózni.

Nos, az EK fejlődése vajon inkább az angolszász fejlődési mintához igazodjék? Lépjen vissza a századfordulóhoz, és viselkedjék úgy, mintha újból végig kellene haladnia ezeken a fejlődési fokokon? Akkor az európai

2. tábla A föderalizmus típusai és törésvonalak – USE kontra USA

	USE	USA
Politikai típus	nem teljes föderalizmus	teljes föderalizmus
Parlamenti-politikai struktúrák	Cél: „politikai unió”	Kongresszus, „szabályozó hatóságok” (és végrehajtó hatalom)
Jóléti állam	alapvetően az egyes országok illetékessége a szociálpolitikában; egyébként „szociális unió”, „szociális Európa”	a Szövetség átfogó és alapvető illetékessége a szociálpolitikában
Megjegyzések:	A római szerződések illetékességi vákuumot hoztak létre a szociálpolitikában, és a politikai uniót is csak marginálisan engedélyezték. Az EK-ban nincs „szociális polgáriság”. Emellett a „hivatkozás a munkapiacra” jelenti azt a tűfokot, amelyen keresztül ki lehet bújni az EK illetékessége alól. A Közös Piacban 1992 után is fennmarad a „szociális polgáriság” nemzeti rendszereinek atrofíája.	A nagy depresszió után a roosevelti reformok először töltik be a szociálpolitikai illetékességben egy évszázad óta fennálló vákuumot. Ehhez újra kellett értelmezni az USA egész alkotmányjogi rendszerét.

egyesülésnek egyelőre nem lehetne szociális alapja, hanem csak ezzel ellentétes *piaci alapja* a „birtokolni akaró tulajdonosi individualizmusban”. Avagy az egyesülésnek határozottan a civil, a politikai és a szociális jogok szintézisére kelljen törekednie, vagyis – figyelembe véve mindazt, amit ma már tudunk – egyszerre szembeszállni mindkét „törésvonallal”, és ezzel *áttörni az angolszász fejlődési modell logikáját?* „Szociális Európa”, az európai fejlődés „szociális dimenziói”, „szociális charta” – mindezek jelenleg csak jelszavai egy „szimbolikus politikának”. Sok kedvező körülmény együttes hatása esetén azonban elősegíthetik az áttörést az új, szociális Európa felé.

A négy szociálpolitikai rendszer az EK-ban

Vajon reálisan elvárha-e a szegénypolitika terén, hogy a „szociális Európa”, az európai jóléti állam a különböző rendszerek „*alulról végbemenő*”, *harmonikus összenövése* révén jöjjön létre? Ekkor a pozitív integráció mellékterméke volna a folyamatban lévő európai „társadalmasodásnak”. Vagy az EK-ban annyira ellentétesek a szociálpolitikai és szegénypolitikai rendszerek, hogy a „harmóniát” szükségképpen „felülről”, vagyis az EK felől kell megteremtteni? Az európai jóléti állam létrejötte például csak akkor volna elvárható, ha az az EK-ban egy *Észak–Dél közötti nagy kompromisszumra épülhetne*. Különben a regionális szociálpolitikai rendszerek *elsorvadnának*. A megvalósított közös piac gazdasági kényszerei lassanként megfosztanák őket alapjuktól.

A jóléti államok rendszeréről folyó vita szokás szerint szinte kizárólag a szociálpolitika előterében álló területekre, főleg a társadalombiztosítás területére koncentrálódik. Ezt a tipizálást ezúttal az EK térségében meglévő szegényrendszerekre is ki akarjuk bővíteni. *Ezért megvizsgáljuk a társadalmi szegénység, a társadalombiztosítás és a szegénypolitika közötti metszsvonalakat.* Eközben felvázoljuk, hogy jelenleg az „alapjövdelemről” Európa-szerte folytatott vitának milyen különböző jelentősége lehetne, ami lehetővé teszi, hogy a rendszerek eltérő jelentőségét is illusztráljuk.

Európában legalább négy szociálpolitikai rendszert, a jóléti kapitalizmus „négy elkülönült világát” lehet megkülönböztetni, amelyek egymással valószínűleg összeegyeztethetetlen módon működnek.

A skandináv jóléti államok

A II. világháború óta a skandináv jóléti államok a *munkához való jogot* hangsúlyozzák. Munkapiac- és szociálpolitikájuk elsősorban erre a célra irányul, nem pedig kompenzáló jövedelmi transzferek alkalmazására. Skandinávia megfelel a „modern jóléti állam” típusának. Általános célkitűzése az univerzalizmus, miközben ezt a célt súlypontilag nem a jövedelmek munkapiacra kívül történő elosztásával („kompenzációval”) igyekeznek elérni. Ezekben az országokban a *jóléti állam elsődlegesen munkaadó*, és pedig *különösen a nők számára.* Itt a szociális polgáriság intézményesített struktúrái a jóléti államnak azon a stratégiáján alapulnak, hogy támogatást nyújt a munkapiaci belépéshez és bennmaradáshoz.

Amennyiben ezekben az országokban létezik alapbiztosítás, úgy ez csak pótlólagos támogatást jelent az univerzális „munka-társadalom” számára, nem pedig elszakadást tőle. Az ilyen vita a jóléti államban javíthat az „income packaging”-en, tehát az egyes újraelosztási programokon, illetőleg jobban megszilárdíthatja azokat, vagy hozzájárulhat a Skandináviában fennálló szociális segélyrendszer jelentős javításához. Ezekben az országokban aligha fogják azt az utat választani, hogy rendszeresen „kiutakat” nyissanak a termelésből való távozásra. Semmiképpen sem támogatják a „munka társadalmából” való kiválás általános stratégiáját.

A „bismarcki” államok

Ezekben az országokban (Német Szövetségi Köztársaság, Ausztria) a szociálpolitikai intézményesítés a császárság óta a *kompenzálás stratégiájára épül.* A szociális problémákat inkább „monetárisan” intézik el, szubvencionálják a „munkapiacból való kilépést”, illetőleg a be nem lépést, vagy a késve történő belépést. Mivel az „intézményes jóléti állam” ezen típusában a kompenzáló stratégiák túlsúlyban, ezért nem a *munkához*, hanem a *társadalombiztosításhoz* való jogot hangsúlyozzák. A jóléti állam *nem elsődleges munkaadó, hanem elsődlegesen a kiegyenlítés intézménye.* Bár ezekben az országokban nincs igazi hagyománya az univerzalizmusnak és a szociális polgáriságnak, ennek ellenére a „teljes foglalkoztatottság intézményesített ígéretei” és a magán-munkapiac gyakor-

lata a kora ötvenes évektől a kora hetvenes évekig a „kvázi-univerzalizmus” törekeny hagyományát hozták létre.

Az alapjövdelemről folytatott vita a „bismarcki államokban” oda vezethetne, hogy az állam elégti ki az univerzalizált (tehát nem reziduális) szükségleteket, és a jövedelmek felülvizsgálatát egyre kevésbé restriktíven kezeli.

Az angol-szász államok

Az angolul beszélő országokat „reziduális jóléti államoknak” nevezhetjük. Ez mindenképp előtti a jövdelem-transzferekre való tekintettel igaz. Ezekben az országokban – Skandináviától eltérően – nem azt hangsúlyozzák, hogy a „munka társadalmában” a jóléti állam a munkaadó. Itt a jóléti állam éppenséggel a *munka kikényszerítésének* intézménye. A munkapiacra való belépést nem szubvencionálással illetve pozitív szervezéssel (például szakképzéssel) segítik elő, hanem a viszonyok hatalmával, amelyekbe az állami szervezés is belejátszik. A szociálpolitika fő eszköze a jövdelemtől függő juttatások szelektív alkalmazása („means-tests”), ami a *jóléti államot felsőfokú kiegyenlítő bírósággá teszi.* Az angol-szász modellt egyaránt nagy távolság választja el a német kompenzáló rendszertől és a skandináv munka-társadalomtól. A szociális polgáriság – akár a munka, akár a kompenzáció révén – ezekben az országokban leginkább olyan téma, amellyel tudósok foglalkoznak.

Az alapjövdelem-vita az angol-szász országokban igen távol áll attól, hogy intézményesítse a kilépést a munka társadalmából. Ott esetleg az a funkciója, hogy támogassa egy észak-európai értelemben normális szociális segélyrendszer kifejlesztését. Ez áttérést jelentene a szociális segélyhez való univerzális jogosultságra (a szociális segély összekapcsolására munkát nyújtó programokkal), továbbá országosan egységes, megfelelően magas segélyösszegekre.

A „latin peremállamok”

A Mediterráneum EK országai a jóléti állam sajátos fajtájú rendszerét fejlesztették ki. Ez igaz Spanyolországra, Portugáliára, Görögországra és bizonyos mértékig Olaszországra is, legkevésbé azonban Franciaországra. Ezt a rendszert „kezdetleges jóléti államnak” nevezhetjük. Portugáliában, Spanyolországban és Görögországban még *törvényes jogosultsága sincs a szociális segélynek.* Ezek az országok bizonyos tekintetben az angol-szász társadalmakra hasonlítanak, amennyiben itt is hangsúlyozzák a rezidualitást, s ezzel azt, hogy minél több ember álljon a munkapiac rendelkezésére. Ebbe a modellbe gyakran belekerülnek a jóléti állam régebbi hagyományai (ezek többnyire a katolikus egyházhoz kapcsolódnak), amelyek az angol-szász modellt vagy az északi országokat nem jellemzik. Ezekben az országokban a társadalombiztosítás bizonyos juttatásait (így például Dél-Olaszországban a munkaképtelenségi járadékot) alapjövdelemmé változtatták át, anélkül, hogy erre a funkcióra tulajdonképpen alkalmasak lennének. A munkapiaci struktúrák itt eléggé eltérnek más európai országokétól. Többnyire erősen a mezőgazdasági termelésre ori-

entáltak, ami jelentős mértékben „önellátó gazdálkodáshoz” vezet, s ezáltal egészen más jóléti állami berendezkedést eredményez. Végül ezekben az országokban nincs olyan hagyománya a teljes foglalkoztatottnak, ezen belül a nők foglalkoztatási kvótáinak, mint a skandináv országokban. Persze, gyakran tapasztalhatók igen erős, intézményesített ígéret arra, hogy modern jóléti államot fognak kifejleszteni, s ezeket az ígéreteket többnyire az alkotmány is rögzíti. Mindazonáltal a „latin peremországokban” hiányzik a jogi, az intézményi és a szociális garanciák megvalósítása.

Nehéz felmérni, hogy az alapjövedelemről folytatott vita itt milyen következményekkel járhat. Elképzelhető, hogy erőltetni fogják a (Német Szövetségi Köztársaságra jellemző értelemben vett) „normális szociális segélyrendszer” kifejlesztését.

A jóléti államok itt bemutatott négy típusáról a 3. tábla ad vázlatos áttekintést. Mivel ezek a rendszerek teljesen ellentétes célokat követnek, és nincs figyelemreméltó „közös nevezőjük”, ezért azt kell hinnünk, hogy összeegyeztethetetlenek. Mindenesetre nem adnak támpontot arra, hogy „alulról jövő” harmonizálásukban bízhatnánk. (Lásd a 3. táblát)

Milyen befolyással lehetne a politika előrehaladó európaizálása a szociálpolitikára és különösen a szegénypolitikára?

3. tábla Az európai jóléti államok típusai

	Skandináv	„Bismarcki”	Angolszász	Latin
Jóléti rendszerek	modern	intézményes	reziduális	kezdetleges
Jellemző vonások	teljes foglalkoztatottság; a jóléti állam elsődlegesen munkaadó és másodlagosan kompenzátor	maximális növekedés; a jóléti állam elsődlegesen kompenzátor és másodlagosan munkaadó	teljes növekedés; a jóléti állam másodlagosan kompenzátor és a munka kikényszerítője	utolérés, a jóléti állam félig intézményesített ígélet
Jog	a munkához	a szociális biztosításhoz	jövedelmi transzferek	ígélet van munkára és jövedelemtranszferre. „Alkotmány-ideológia”.
Alapjöveldelmi vita	marginális; javíthat az „income packaging-en”	némileg erősíthetné a munka és a jövedelem szétválasztását	elősegíthetné egy „normális” szociális segélyrendszer kifejlődését	

Az európai szegénypolitikák regionalizálódása

A legvalószínűbb európai fejlődés szerint minden ország szegénypolitikája megmarad az egyes államok szintjén, tehát *Európa alatti* szinten.

Jóval egyszerűbb volna néhány bérmunka-centrikus szociálpolitikát, például az egészség és a munka biztonságát „európaizálni” (illetve akár csak „harmonizálni”), hiszen léteznek erre illetékes EK-intézmények, és ezek a politikák nagyfokú strukturális hasonlóságot mutatnak a különböző országokban. A szükségletekre orientált szociálpolitikákat nehéz lesz szabványosítani. Európai méretekben ennek nincs erős lobbyja, noha néhány „szegény” EK-tagállam e téren szemmel láthatóan aktivizálódott. Ezekben a témákban nehéz lesz az egész EK-t átfogó illetékességet kiharmonizálni.

4. tábla Státusok, EK-tartózkodási jog és szociális segély juttatások a Német Szövetségi Köztársaságban

Státus	Tartózkodási jog	Szociális segélyhez való jog
Önálló	Az EK szerződés keretében végzett gazdasági tevékenységek esetében (a szolgáltatások és a tőke forgalma szabad; egyébként: lásd másokat)	Van; kiegészítő szociális segélyt vehetnek igénybe; különben elvesztik tartózkodási jogukat
Függő helyzetűek foglalkoztatás előtt	Munkát keresés céljából, időbelileg korlátozva (jelenleg az EK-jog szerint 3 hónap)	Van; ha a korlátozott időtartamot áthágnak, a szociális segély igénybevétele a tartózkodási jog elvesztésével jár
Foglalkoztatva	Akkor is, ha a szociális segély színvonala alatti bért kapnak	Van; kiegészítő szociális segélyt vehetnek igénybe
Munka nélkül	v. ö. a foglalkoztatás előtti helyzettel; véletlen munkanélküliség esetén megszűnik a tartózkodási engedély, ha az illető nem hajlandó munkát vállalni	Van; ha a tartózkodási jog megszűnik, akkor a szociális segély igénybevétele okot ad a kiutasításra
Nem függő helyzetűek Egyetemi hallgatók	Befratkozott egyetemi hallgatók számára, akiknek van betegségi biztosításuk	Van; de a szociális segély visszaigényelhető attól az országtól, ahonnan az illető jött
Nyugdíjasok	Ha van betegségi biztosításuk és elegendő eszközük ahhoz, hogy mint nyugdíjasok vagy balesetet szenvedők, továbbá keresésképtelenség esetén elkerülhessék a szociális segély igénybevitelét	Van; de a szociális segély igénybevétele okot szolgáltat a kiutasításra
Egyebek	Ha van betegségi biztosításuk és elegendő anyagi eszközük ahhoz, hogy elkerülhessék a szociális segély igénybevitelét	Van; de a szociális segély igénybevétele okot szolgáltat a kiutasításra

Ezért Európa a szociális- és szegénypolitika tekintetében néhány éven belül inkább az 1930 előtti (illetve a mai) USA-ra fog hasonlítani, mint mondjuk az észak-európai jóléti államokra. Így – ami a szegénypolitikát illeti – az 1992 utáni Európa az egyes államokban meggyorsíthatná a jóléti állam angolszász „reziduális” modelljének irányába történő fejlődést. Bekövetkezhet a jóléti állam „balkanizálódása”, ami megfelel a szociálpolitika USA-ban tapasztalt helyzetének. Ha ilyen körülmények között megy végbe a szociálpolitika „integrációja”, akkor az negatív irányú lesz. Megengedi, hogy minden államnak saját rendszere legyen, s csak arra fog szorítkozni, hogy a jogi eljárás egységes legyen (pl. „külföldi” kérvényezők esetében), valamint a származási országok legyenek kötelesek a költségeket viselni.

A 4. táblán bemutatott jelenlegi helyzet szerint – ha a szegénypolitikai szempontból viszonylag nagyvonalú Németországot vesszük példának – a szociális segély igénybevétele klasszikus szegénypolitikai következménnyel jár: az EK-ban a szegényt visszaviszik oda, ahonnan jött. Az EK tehát e téren még a szegénypolitikai „integráció” történelmileg és logikailag első lépcsőfokán van.

5. tábla A szegénypolitikai integráció lépcsőfokai

Lépcsőfokok	Jellemző vonások
1.	Maguknak a szegényeknek az „eltávolítása”
2.	„Elszámolási” megoldás
3.	Az EK-polgárokat úgy kezelik, mint nemzeti polgárokat
4.	Európai anyagi (és formai) normák megállapítása

A szociálpolitika magasabb lépcsőfokát jelenti, ha az érintett tartózkodási helyén veheti igénybe a szociális segélyt, és csak a támogatás költségei háríthatók rá arra a helyhatóságra (illetve országra), ahonnan jött.

Ez EK-jog tartalmazza ugyan ezt a lehetőséget, de azt az „egyetemi hallgatók” átmeneti státusára korlátozza. Az ilyen elszámolás egyébként szokásos dolog az EK-ban a különböző biztosítási intézmények között, de a szegénypolitikában nem. Ez idő szerint az ilyen „elszámolási megoldásra” az idősebb polgárok sem számíthatnak. Igazolniuk kell azt, hogy anyagi helyzetük megfelelő, nem szorulnak szociális segélyre. Ha a nyugdíjasok egy másik EK-országba költöznek, ott hosszabb ideig tartózkodnak, és olyan ápolásra szorulnak, amelyet a szociális segély pótlólagos összege nélkül nem tudnak megfizetni, akkor ebben az esetben kézenfekvőnek látszik az egyetemi hallgatókéhoz hasonló megoldás. A ragaszkodás az előző helyre való „visszatelepítéshez” eltérheti az öregkori lakóhelyen kialakult szociális gyökereket. Erre nem kerülne sor, ha a költségeket az az ország viselné, ahonnan az illető jött. Még magasabb fejlődési fokot jelent, ha a szociális segély igénybevételére a Német Szövetségi Köztársaságban – vagy természetesen bármely más EK-országban,

ahol létezik szociális segélyre való jog – a *Közösség polgárai éppúgy jogosultak lehetnek, mint a Német Szövetségi Köztársaság polgárai*. Ez idő szerint ez csak a foglalkoztatottsági rendszer közvetlen szomszédságában van így: legvilágosabban ez az alacsony bérek területén szokik szembe, a munkahely elvesztésénél már kevésbé, és legkevésbé ott, ahol olyan munkahely kereséséről van szó, amelyet nem előzött meg helybeli munkavégzés. A Közösség polgárainak tartózkodási joga nem azon múlik, hogy a bér- és fizetési viszonyban végzett tevékenységükből eredő jövedelmüket más jövedelmekkel kiegészítik-e a szóban forgó minimumig, vagy megelégszenek ez alatti életfeltételekkel. Az azonban előfeltétel, hogy ténylegesen bér- vagy fizetési viszonyban tevékenykedjenek. Az egész közösségben ez az értelmezés az elfogadott. A dolog tehát nem függ attól, hogy a mindenkori EK-ország hogyan értelmezi a munkapiacra való részvételt.

Függetlenül attól, hogy az egyes országokban hogyan határozzák meg a „normális munkaviszonyt”, az EK és különösen az *Európa Bíróság egész Európára érvényes normákat határoz meg. A foglalkoztatás tág értelmezése* jelentette eddig az egyik lehetséges utat, amelyen át érvényre jutott az európai „szociális polgáriság”, noha ezt mindig korlátozta a szabadságjogok és az európai integráció foglalkoztatásra épülő koncepciója. Hasonló a helyzet az önállókkal, ha nem tudják igazolni, hogy létfenntartásuk biztosított. Kiegészítő juttatásként ezek az EK-polgárok is igényelhetnek szociális segélyt, még ha ez ritkán fordul is elő. A munkavállalóktól eltérően itt nincs olyan védelem, amely az önálló tevékenység előtti és utáni időre is kiterjedne. A „munkavállalók Európai Közössége” tehát szociálpolitikai szempontból kisebb védelmet nyújt az önállóknak a szegénységi kockázattal szemben. Persze az önállók kevésbé is szorulnak rá a védelemre, mert ritkább az ilyen eset, és mert az önálló személy jogilag egyszerűen úgy is felléphet, hogy ő „munkát kereső munkavállaló”.

A szegénypolitika európaizálása

Természetesen az EK síkján is előírhatók normák az európai szegénypolitika számára. Ezek a normák vagy a legkedvezőbb normák általánosításán alapulhatnak, vagy – *amennyiben ez egyáltalán lehetséges* – a „legnagyobb közös nevezőt” határoznák meg. Ezeket a normákat egy egységes európai szegénységi szintre lehetne vonatkoztatni, például úgy, hogy az illető ország átlagbérének 40%-a képezné a szabályozás alapját. Noha az EK-országok jövedelem-szerkezete eltérő, így mégis egységes mértéket írának elő. Ez idő szerint még nem látható, hogyan lehet megteremtteni egy ilyen pozitív európai norma politikai és jogi alapját.

A normák meghatározásán túl, az európai intézmények rendszeresen szubvencionálhatnának nemzeti szegénypolitikákat is (például néhány hátrányos helyzetű régióban). Akár „harmonizálnák” a társadalombiztosításokat, akár nem, mindenesetre megmaradnának nemzeti síkon, és nem kerülnének európai síkra. Ezáltal lényegbeli különbség állna elő. A

szegénypolitikák részben centralizáltak lennének az EK szintjén – vagyis egy nemzetek feletti síkon – míg a társadalombiztosítások megmaradnának nemzeti szinten. Ezáltal az EK szintjén olyan „kirakathatást” hoznának létre a szegény népesség számára, amely még azt a hatást is felülmúlná, amelyet az egyedülálló szülőnek nyújtott amerikai szociális segélynél oly jól ismerünk.

A szegénypolitika európaizálását azonban egészen más irányban is el lehetne képzelni. Így, különösen az „érdemes szegények” számára, európaizálni lehetne bizonyos csoportokat és kockázatokat megillető juttatásokat (például az „öregkori szegények” és – ami kevésbé valószínű – a munkanélküliek számára biztosítandókat). Ily módon európaizálnák azokat az „érdemes szegényeket”, akiket a legtöbb EK-országban úgyis „privilegizálnak”. A szegények valamennyi egyéb csoportja megmaradna az egyes államok vagy a helyi hatóságok síkján, s ezeket a csoportokat az egyes országok eltérő szegénypolitikai rendszereinek megfelelően kezelnék. A szegény népesség ilyen „szűrése” aztán megengedné, hogy az amerikai viszonyoknak megfelelően, nemzeti síkon kulturálisan is elkülönüljön az „alsó osztály”, az „underclass”.

Ezzel a kontinentális Európa szegénypolitikája más módon, az amerikai modell szerint alakulna át angolszász jellegűvé. Ebben a változtatban a szegénypolitikának „szociális csoportokra orientálódó megközelítése” (ahol minden nagyobb rászoruló csoportnak más-más joga van szociális segélyre) rányomná bélyegét az európai szegénypolitikára, és lassan kiüresítené az Észak-Európában uralkodó univerzális szegénypolitikai megközelítést. Az USA az egyedülálló szülők szociális segélyéhez való makacs ragaszkodásával kiemelkedő példája az ilyen, csoportok szerinti megközelítésnek, amelyet Németország már a húszas években sem vallott magáénak. Ha az EK – csak részben is – szubvencionálna egy európai minimális jövedelmet, akkor valószínűleg Európában is alkalmaznák a „kiadásokat összekapcsoló rendszerek” ellenőrző mechanizmusait, amelyeket az USA-ban fejlesztettek ki.

Összefoglalás

Az egységes európai szegénypolitikai rendszer nem mindenre gyógyír. Bár indokolt volna, hogy Európa „háborút indítson a szegénység ellen”, és saját mértékeket fejlesszen ki annak megítélésére, hogy mit jelent az igazságos jövedelemelosztás, a szegénység fogalma messze túlterjed a „jövedelemen”. Az erőforrások minden fajtájára vonatkozik, legyen szó nevelésről, szakképzésről, vagy a szociális integráció más eszközeiről. A hiányzó jövedelemre való koncentráció egyelőre talán a legegyszerűbb útja annak, hogy európai síkon tágabb értelemben is az eddigieknél jobban láthatóvá tegyük a deprivációt és a marginalizációt („szociális tudósítás”), és ily módon gondoskodjunk arról, hogy ezeket a témákat európai síkon is elfogadják.

A közös piactól a „szociális Európához”, az európai jóléti államhoz

vezető útra még alig léptek rá. Hosszú út lesz ez. Németország első egyesülése egy évszázaddal ezelőtt oda vezetett, hogy egy új szociális államot hoztak létre. Ez a munkások szociális polgáriságának akkori eszméjére épült.

Az Egyesült Európa létrehozásának folyamata eddig még elsősorban – ha ugyan nem kizárólagosan – „a munka, a tőke, a szolgáltatások és a javak zavartalan áramlását jelenti”, tehát a „gazdasági polgáriságot”, ami-be a „szociális polgáriság” néhány civil aspektusa is belevegyül.

A politikai és a szociális polgáriság jelenleg még kis szerepet játszik az európai egyesülés folyamatában. Ezért ez a folyamat inkább az USA fejlődésére hasonlít, amelyben ugyan már korán megjelent a politikai polgáriság, de amely a harmincas évekig, sőt, talán mind a mai napig nem ismeri a szociális polgáriságot.

A „polgár” azon státusa, amelyre az egyesült Európát építik, úgy látszik elsősorban gazdasági illetve civil státus, másodsorban politikai, és csak harmadsorban szociális. Ebben a rangsorolásban megismétlődik a történelmi fejlődésnek az a mintája, amelyet már ismerünk az USA-ból és Angliából, de amelytől Németország eltért. Az ilyen szűk keretben elgondolható egység a „birtokolni akaró tulajdonosi individualizmus” piaci egysége marad. Nem pedig egy felvilágosult „szociális Európa” egysége, amely folytatni akarja a demokrácia és a szolidaritás, a civil és a szociális jogok hagyományait.

Egy ilyen szociális Európa kifejlődése attól is függ, hogy környezetének milyen kihívásaival kerül szembe, illetőleg milyen mozgásteret enged számára a környezet. Japán és az USA nem kínál jogi-szociálpolitikai integrációs modellt az EK számára. És a „szociális Európa” sok eddigi indítéka, amely a keleti és nyugati rendszerek ellentétének átgondolásából is származott, veszendőbe mehet, ha Kelet-Európa (Ash fogalmazása szerint) „nem annyira Közép-Európává, mint inkább Köztes-Európává fejlődne (...) gyenge és függő államok köztes övezetével, ahol nacionalizmus, egyenlőtlenség, szegénység és zűrzavar uralkodik”.

Fordította Nagy Tamás

JEGYZET

1. A kérdés klasszikusan átfogó tárgyalásához lásd Stanley Hoffmann: „Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe”, *Daedalus* (95), 1966. 862–915. old.; Hartmut Kaelble: *Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft*, München, C. H. Beck, 1987. 194. old.; Krzysztof Pomian: *Europa und seine Nationen*, Berlin, Wagenbach, 1989. 96. old.