



AZ EURÓPAI UNIÓ SZOCIÁLIS POLITIKÁI

E-jegyzet

SZERKESZTETTE: SZIKLAI ISTVÁN

Szerzők: FARKAS ZSOMBOR, JUHÁSZ GÁBOR, KEGYE ADÉL, LUKÁCS ERIKA,
NYILAS MIHÁLY, RÉZMŰVES JUDIT, RUSZKAI ZSOLT, SZIKLAI ISTVÁN, VAJDA GYÖRGYI

Lektorálta: GYULAVÁRI TAMÁS

Az elektronikus kiadvány a TÁMOP-4.1.2-08/2/A/KMR-2009-0043 –
„A szociálpolitikus és a szociális munkás képzés megújítása az ELTE és a BCE együttműködésében”
(SZOCMEG) projekt keretében készült.

© Szerzők, 2012

Szerkesztés © Sziklai István, 2012

Hungarian edition © ELTE TáTK, 2012



A projekt az Európai Unió támogatásával,
az Európai Regionális Fejlesztési Alap
társfinanszírozásával valósul meg.

Budapest, 2012

Tartalom

Előszó.....	6
-------------	---

1. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEI ÉS SZOCIÁLIS ELKÖTELEZŐDÉSE 7

1.1. Az Európai Unió intézményrendszere és döntéshozatali mechanizmusa (JUHÁSZ GÁBOR).....	8
1.1.1. Az Európai Gazdasági Közösség kialakulása, helye és szerepe az európai integrációt szorgalmazó szervezetek között	8
1.1.2. Az európai integráció két fő szervezete: az Európa Tanács és az Európai Unió.....	10
1.1.3. Az Európai Unió intézményei.....	12
1.1.4. Az uniós jog jellemzői és forrásai	23
Ellenőrző kérdések.....	25
Irodalom	25
1.2. Az Európai Unió szociálpolitikájának története (JUHÁSZ GÁBOR)	27
1.2.1. Az uniós szociálpolitika alapkérdése: harmonizáció vagy koordináció?	27
1.2.2. A közösségi szociálpolitika fejlődése	29
Ellenőrző kérdések.....	36
Irodalom	37
1.3. A szociálpolitikák közelítési mechanizmusai az Európai Unióban (JUHÁSZ GÁBOR)	38
1.3.1. Harmonizáció	38
1.3.2. A koordináció mint a szociálpolitikák összehangolásának jogi eszköze.....	40
1.3.3. A szociálpolitikák összehangolásának jogon kívüli eszközei.....	40
Ellenőrző kérdések.....	45
Irodalom	45

2. AZ EURÓPAI UNIÓ SZOCIÁLIS POLITIKÁI 46

2.1. Szociális jogok az EU Alapjogi Kartájában (JUHÁSZ GÁBOR)	47
2.1.1. A szociális jogok az uniós alapjogi diskurzusban	47
2.1.2. A szociális alapjogok uniós jogba foglalásának indokai	48
2.1.3. A szociális jogok beemelése körüli vita az Alapjogi Karta előkészítésének folyamatában	49
2.1.4. Az Alapjogi Karta helye az Európai Unió jogrendszerében	50

2.1.5. Az Alapjogi Karta általános jellemzői, újszerűsége, alkalmazási köre és értelmezésének egyes kérdései	51
2.1.6. Az Alapjogi Karta szociális töltetű rendelkezései	52
Ellenőrző kérdések.....	56
Irodalom	56
2.2. Az európai szociális biztonsági rendszerek összehangolása – szociális biztonsági koordináció (<i>JUHÁSZ GÁBOR</i>)	57
2.2.1. Az 1408/71/EGK rendelet reformjának indokai és az új 883/2004/EK rendelet elfogadásának nehézségei	59
2.2.2. A 883/2004/EK rendelet hatálya	59
Ellenőrző kérdések.....	66
Irodalom	66
2.3. Az egyenlő bánásmód követelménye az uniós jogban (<i>KEGYE ADÉL</i>)	67
2.3.1. Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség elhatárolása	67
2.3.2. Az egyenlő bánásmód követelménye az Európai Unióban.....	70
2.3.3. Diszkriminációtilalom Magyarországon	76
Ellenőrző kérdések.....	85
Irodalom	85
2.4. Szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem az Európai Unióban (<i>SZIKLAI ISTVÁN</i>)	87
2.4.1. Előzmények dióhéjban	87
2.4.2. Elméleti megközelítések	88
2.4.3. Az Európai Unió társadalmi kirekesztés elleni stratégiája	91
2.4.4. A társadalmi kirekesztés mérőszámai	99
2.4.5. Nyelvtani problémák és messzire vezető hátterük	101
Ellenőrző kérdések.....	103
Irodalom	103
2.5. A nyugdíjrendszerek modernizálásának közösségi stratégiája (<i>LUKÁCS ERIKA, SZIKLAI ISTVÁN</i>).....	106
2.5.1. Előzmények	106
2.5.2. Az idősödés hatásaival kapcsolatos EU-s stratégiák	108
2.5.3. A nyugdíjak nyitott koordinációjának főbb szakaszai.....	110
2.5.4. Az EU Gazdaságpolitikai és Szociális Védelmi Bizottságának együttműködése a nyugdíjak területén.....	114

2.5.5. Zöld könyv, Fehér könyv a nyugdíjakról 2010–2012.....	117
Ellenőrző kérdések.....	121
Irodalom	121
 2.6. Nyitott koordinációs együttműködés az egészségügyi rendszerek és a tartós ápolás-gondozás területén (<i>RÉZMŰVES JUDIT</i>)	 122
2.6.1. Bevezetés – az egészségügyi rendszereket és a tartós ápolás-gondozás területét meghatározó európai kontextus	122
2.6.2. Az egészségügyi rendszerek és a tartós ápolás-gondozás nyitott koordinációja	125
2.6.3. A szociális védelem és a társadalmi befogadás területét célzó nyitott koordináció egyszerűsítése, modernizációja (streamlining)	131
2.6.4. Nemzeti Stratégiai Jelentés – 2006–2008.....	133
2.6.5. Első egészségügyi szakmai felülvizsgálat.....	137
2.6.6. Nemzeti Stratégiai Jelentés 2008–2010	138
2.6.7. Az elmúlt két év főbb történései.....	142
Ellenőrző kérdések.....	143
Irodalom	143
 2.7. A foglalkoztatáspolitikai koordináció 15 éve az Európai Unióban (<i>RUSZKAI ZSOLT</i>)	 145
2.7.1. Bevezetés.....	145
2.7.2. Az Amszterdami Szerződés és a Foglalkoztatási fejezet kiegészítése	146
2.7.3. A foglalkoztatáspolitikai koordináció menete	147
2.7.4. A Luxembourg-i Csúcstalálkozó: a foglalkoztatáspolitikai irányvonalak kialakulása.....	149
2.7.5. A Lisszaboni Csúcstalálkozótól a 2003-as irányvonalakig	150
2.7.6. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia átalakulása és az új tagállamok csatlakozása	153
2.7.7. „Nemzeti akcióprogram a növekedésért és a foglalkoztatásért”	159
2.7.8. A Tanács utolsó irányvonalai a lisszaboni menetrend végéig	160
2.7.9. Az Európa 2020 stratégia és a jelenlegi iránymutatások.....	161
Ellenőrző kérdések.....	163
Irodalom	163
 2.8. Romapolitika az EU-ban (<i>VAJDA GYÖRGYI</i>).....	 165
2.8.1. Előzmények.....	165
2.8.2. A Nemzeti Roma Integrációs Stratégiák Európai Kerete	170
2.8.3. A magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia	173
2.8.4. A keretrendszer megvalósítása	174

Ellenőrző kérdések.....	176
Irodalom	176

2.9. Az Európai Unió Strukturális Alapjainak támogatása a szociális területen

(SZIKLAI ISTVÁN, FARKAS ZSOMBOR, RUSZKAI ZSOLT).....	177
2.9.1. A strukturális politika kialakulása	177
2.9.2. A kohéziós politika célterületei – fejlettségi különbségek, egyenlőtlenségek az EU-ban	178
2.9.3. Európai Szociális Alap	183
Ellenőrző kérdések.....	189
Irodalom	189

3. AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS DIMENZIÓ JÖVŐJE 190

3.1. Az Európai Unió stratégiai célkitűzéseinek szociális dimenziója (NYILAS MIHÁLY).....	191
3.1.1. A lisszaboni stratégia	192
3.1.2. Az Európa 2020 stratégia	197
Ellenőrző kérdések.....	202
Irodalom	202
3.2. A bővítési folyamat szociális vetülete (JUHÁSZ GÁBOR)	203
3.2.1. A bővítési folyamat hatása a csatlakozó kelet-közép-európai országok szociálpolitikájára	203
3.2.2. A keleti bővítés hatása az EU szociálpolitikájára	207
Ellenőrző kérdések.....	209
Irodalom	209
3.3. Az európai jóléti rendszerek előtt álló kihívások és a lehetséges válaszok (NYILAS MIHÁLY)	210
3.3.1. A jóléti rendszerek előtt álló kihívások	211
3.3.2. Az európai jóléti államok válaszlehetőségei	214
3.3.3. A jóléti paradigmaváltás programja.....	216
Ellenőrző kérdések.....	218
Irodalom	218

Előszó

A kiadvány célja, hogy az Olvasó számára áttekintést adjon az Európai Unió közösségi szociálpolitikájának történetéről, legfontosabb problémáiról, dilemmáiról, megközelítésmódjairól. A kifejezetten a szociálpolitika, szociális munka iránt érdeklődő, elkötelezett olvasó olyan kiadványt vehet a kezébe, amely az elméleti tudást gyakorlati tapasztalatokkal; a tudományos megközelítést a szakpolitika-formálás, gyakorlati alkalmazás példáin keresztül tárgyalja. A közelmúlt történéseit (az ezredfordulótól napjainkig) állítjuk a figyelem középpontjába, de a hosszabb távú folyamatok megértése érdekében a távolabbi múlt (az Európai Közösség megalakulásától) főbb eseményeit, szakaszait is taglaljuk. Törekvésünk volt az is, hogy ezt a szélesebb körű áttekintést – ahol és amennyiben releváns – Magyarország speciális helyzetére figyelemmel tegyünk meg.

A könyvben három nagy témacsoport köré szervezeten vizsgáljuk az Európai Unió szociális területre vonatkozó politikáit. Az első részben az Unió intézményeit és szociális elköteleződését tárgyaljuk, kitérve a kapcsolódó intézményrendszerre és döntéshozatali mechanizmusra, a szociális területi együttműködés korszakaira, történetére, valamint a használatos módszerekre, kiemelten az ún. nyitott koordinációs mechanizmusra. A második csoportja a tanulmányoknak az egyes szakpolitikák történéseit dolgozza fel, kitérve a vonatkozó magyarországi helyzetre. Ebben a részben a szociális biztonsági koordináció bemutatásától kezdve a diszkrimináció, illetve a szegénység elleni küzdelmen keresztül a nagy társadalombiztosítási rendszerekig, valamint az egyik legújabb, a romákkal kapcsolatos együttműködésig tanulmányozzuk a közösségi politikákat. A záró részben a következő évek szociális dimenziót érintő kihívásairól, az európai jóléti államok kiütkereséséről, illetve az Unió bővítési folyamatában a szociális dimenzióról ejtünk szót.

A kiadvány szerkesztését 2012 áprilisában zártuk le. Az egyes tanulmányok esetében az eredeti uniós forrásdokumentumok feldolgozására, elemzésére támaszkodtunk. Az irodalom, a hivatkozások, illetve a megadott források az ezen időpontban elérhető honlapok pontos címét tartalmazzák. Ugyanakkor ezek viszonylag gyakran változnak. Az Olvasónak tehát, amennyiben részletesebben el kíván mélyedni egy-egy témában, fontos erre figyelemmel lennie, s a forrásdokumentumokat eredeti címük alapján keresnie.

Sziklai István



1. AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEI ÉS SZOCIÁLIS ELKÖTELEZŐDÉSE

1.1. Az Európai Unió intézményrendszere és döntéshozatali mechanizmusa

JUHÁSZ GÁBOR

1.1.1. Az Európai Gazdasági Közösség kialakulása, helye és szerepe az európai integrációt szorgalmazó szervezetek között

Az Európai Unió csak az egyike az európai integrációt szolgáló, különböző céllal létrehozott szervezeteknek. A politikailag egységes Európa kialakításának gondolata a Római Birodalom széthullása óta izgatta az európai uralkodók és politikusok fantáziáját – elég itt a Német–Római Császárság, később a napóleoni császárság vagy a hitleri III. Birodalom hatalmi ambícióira utalni. E törekvések közös jellemzője az volt, hogy az egységet mindig egy uralkodó/nemzetállam többi feletti hegemoniájának biztosítása révén képzelték el. A történetileg folyamatosan változó összetételű szövetségi rendszerek egymásnak feszülése ugyanakkor mindig megakadályozta az éppen aktuális aspiránst hatalmi ambícióinak megvalósításában.

A felvilágosodással megjelentek az Európa békés egyesítéséről szóló elképzelések is, de legfeljebb utópiaként hatottak, a politikai gyakorlat alakítására vajmi kevés hatást gyakoroltak (Saint-Pierre abbé, Immanuel Kant). Az európai egység gondolatának egy Európán kívüli esemény, az Amerikai Egyesült Államok kikiáltása és a föderális berendezkedésű ország sikerei adtak újabb lökést; Victor Hugo a 19. század közepén már az Európai Egyesült Államokról írt. Az 1920-as évekre aztán több politikus is belátta, hogy az Európa egy ország általi egységesítését célzó, alapvetően katonai jellegű erőfeszítések nem vezethetnek eredményre, mert az ehhez szükséges katonai erőfölény nem hozható létre a kontinensen. Az első világháború következményei pedig arra figyelmeztettek, hogy az európai hatalmak közti folyamatos torzszalkodások újabb háborúk kirobbanásához vezethetnek, és felemésztik az európai országok erejét, így Európa mint egész fokozatosan leértékelődik a világban. E felismeréstől hajtva tette közzé 1922-ben az osztrák–magyar diplomata és japán szamuráj családból származó Richard Coudenhove-Kalergi „Páneurópa” kiáltványát, melynek célja a politikai és gazdasági érdekek közösségén alapuló összeurópai együttműködés kialakítása volt, elsősorban az újabb világháború kitörésének megakadályozására. A kiáltvány nyomán létrejövő páneurópai mozgalom a francia külpolitika figyelmét is felkeltette, mely – a régi receptek szerint – azt saját szolgálatába kívánta állítani. A francia elképzeléseket támogató európai konföderáció kialakításáról szóló javaslatot Briand külügyminiszter 1929-ben terjesztette be a Népszövetségben, de az előterjesztés az érintett országok ellenérdekeltsége miatt eleve kudarcra volt ítélve.

A második világháború pusztításai, s a tény, hogy az európai nagyhatalmak egyértelműen elvesztették világpolitikai vezető szerepüket, és a kontinens amerikai/szovjet befolyási övezetté vált, a korábbiaknál jóval

egyértelműbbé tették az együttműködés szükségességét és az ezt a célt szolgáló hagyományos erőpolitika kudarcra ítéltségét. A második világháború által ütött sebek ugyanakkor az általános témákon (pl. a demokratikus berendezkedés és az emberi jogok védelme) túl igencsak megnehezítették az egységesítéshez szükséges intenzív politikai együttműködést a győztes (vagy győztesekhez sorolt) és a legyőzött országok között. Kelet-Közép-Európa szovjet megszállása miatt nyilvánvaló volt az is, hogy bármiféle autonóm együttműködés csak a szuverenitásuktól meg nem fosztott (vagy azt visszanyert) nyugat-európai országok körében vehette kezdetét.

Az itt vázolt körülmények miatt az európai integráció folyamata két szálon indult el a 20. század közepén. A vasfüggöny lebocsátása és az állandósuló kommunista fenyegetés felértékelte a „szabad világ” alapvető politikai értékei (a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok védelme) tekintetében való szorosabb politikai együttműködést. Ennek eredményeképp Nyugat-Európában nem sokkal a második világháború után, már 1950-ben kiépítették az emberi jogok legerősebb védelmi rendszerét. Az emberi jogok és a polgári alkotmányosság értékei tekintetében való együttműködés azonban önmagában kevés lett volna a két nagyhatalom közé szorult Európa lecsúszásának megakadályozásához. E cél eléréséhez az együttműködést a gazdaság területére is ki kellett terjeszteni. Az együttműködés gazdasági dimenziójának megkezdéséhez még a második világháború lezárultát követően is idő kellett, közelebről pedig az, hogy a hatalmon lévő francia politikusok ráébredjenek arra, hogy a német ipari kapacitások teljes ellenőrzéséről szőtt álmaiknak nincs valóságalapja. Paradox módon épp a francia politika németfóbiája vezetett a francia–német gazdasági együttműködés alapjainak lerakásához. A franciák ugyanis úgy gondolták, hogy ha a győztes jogán nem ellenőrizhetik a német hadiipar kulcsfontosságú területeit, akkor a két ország közti háborús konfliktust a szén- és acélipar közös igazgatásával akadályozhatják meg leginkább, mivel így lehetetlenné válik a másik fél hadi készülődése.

E célból javasolták az acél- és szénipar közös főhatóság alá helyező Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK, más néven Montánunió) felállítását, amelyhez a Német Szövetségi Köztársaság mellett Belgium, Hollandia és Olaszország is csatlakozott. A szerződés Németország számára elszigeteltségének csökkentése miatt volt létfontosságú. A Montánunió 1951. évi¹ létrehozásakor célként tűzték ki a szén és az acél kereskedelmére kivetett vámok és mennyiségi korlátozások eltörlését, valamint tiltották a kereskedelmi ügyletek résztvevői közötti megkülönböztető szabályok alkalmazását. A továbblépést a Montánunió sikeres működése mellett néhány további tényező is az együttműködés elmélyítésének irányába hajtotta. Ezek között említhető a nyugat-európai gazdaságoknak az 1947-ben felajánlott Marshall-segéllyel megvalósított konszolidációja, valamint a nagyhatalmi szembenállás holtpontra jutása és állandósulása. A megvalósítás lehetséges módjait vizsgáló, a Montánunió égisze alatt 1955-ben kidolgozott Beyen-terv ugyan általánosságban a politikai együttműködés elmélyítését tartotta kívánatosnak, ám rövid távon azt kivitelezhetetlennek tartotta, ezért a gazdasági kooperáció elmélyítésére tett javaslatot.²

¹ A Montánunióról szóló szerződést 1951. április 18-án írták alá a felek.

² Az EGK megalapításához vezető folyamatot részletesebben lásd: Jeney, Kende és Szűcs 2007: 1. fejezet.

Az, hogy az együttműködést kezdetben a gazdasági dimenzióra redukálták, nem jelentette a politikai természetű kooperáció távlati szintű feladását, sőt a gazdasági kapcsolatok elmélyülése potenciálisan éppen ebben az irányban hatott. Az eredeti célként megjelölt szabad mozgások biztosítása fokozatosan és szinte észrevétlenül teremtett ösztönzést az együttműködés kiszélesítésére. Az egymás termékeit sújtó vámok lebontása és az egységes belső piac kialakítása óhatatlanul vezet új, közös gazdasági érdekek kialakulásához, melyek védelme közös politikai cselekvést kíván például közös külső vámhatár létrehozásával és annak közös szabályok szerinti védelmével.

A munkavállalók szabad áramlásának biztosítása megköveteli, hogy a fogadó országban a saját állampolgárokkal egyenlő bánásmódban részesítsék a vándorló munkavállalókat és eltartott hozzátartozóikat – ami viszont közös fogalmak kialakítását igényli például annyiban, hogy kiket kell munkavállalónak, illetve eltartott hozzátartozóknak tekinteni. E kérdések tisztázása már közös *politikai* döntést igényel: tisztázandó, hogy a közös szabályok szerint az élettárs hozzátartozónak minősül-e, vagy sem (s esetleg azt is meg kell határozni, hogy az együttműködés szempontjából kiket kell élettársnak tekinteni). Látható tehát, hogy a gazdasági együttműködés elmélyítése óhatatlanul is újabb és újabb közös politikai döntéseket kényszerít ki, így a **gazdasági kooperáció** szinte láthatatlanul egyre összetettebb **politikai együttműködést eredményez**.

Talán ennél is fontosabb azonban a mindennapokban tömegével létrejövő gazdasági kapcsolatok közös tudatot befolyásoló hatása: a **szabad mozgás** lehetőségével élő „uniós” munkavállaló nem csupán importált termelési tényező a másik országban, hanem saját nemzeti kultúrájából is visz oda egy darabot, és természetesen a fogadó ország kultúráját is magába szívja, s alkalomadtán hazaviszi. (Viccesen szokták emlegetni, hogy az európai gazdasági együttműködés leglátványosabb eredménye a pizzázók Európa-szerte megfigyelhető elterjedése az olasz munkavállalók nagyarányú vándorlása nyomán.) A gazdasági érintkezéseken keresztül terjedő kulturális közeledés, valamint a közös érdekek kialakulása és azok tudatosulása távlatilag hozzájárul a közös politikacsinálás legnagyobb akadályának, a másik nemzettel szembeni bizalmatlanságnak a lebontásához.

1.1.2. Az európai integráció két fő szervezete: az Európa Tanács és az Európai Unió

Az itt röviden vázolt történeti fejlődés eredményeként az 1950-es évek közepére **az európai integrációnak két mai napig meghatározó szervezete** jött létre. A polgári demokratikus berendezkedés vívmányai felett örökdő, alapvetően politikai célokat kitűző klasszikus nemzetközi szervezetként működő **Európa Tanács**, valamint a közvetlenül gazdasági célokat szolgáló, a nemzetközi szervezetek közt atipikusnak számító **Európai Gazdasági Közösség** (későbbi elnevezéssel *Európai Közösség*, majd napjainkban *Európai Unió*).

Európa Tanács

Az Európa Tanács **klasszikus nemzetközi szervezet, melyben a tagállamok megőrzik szuverenitásukat**, amit az is jelez, hogy a szervezeten belüli együttműködés keretében létrehozott megállapodások csak az arra felhatalmazással rendelkező állami szerv (Magyarország esetében az Országgyűlés) utólagos jóváhagyásával (ratifikálásával) válnak a belső jog részévé és ilyen módon kikényszeríthetővé. Ratifikáció hiányában e megállapodások az adott ország jogalkalmazó szerveit nem kötik. A ratifikáció arra is lehetőséget teremt, hogy a megállapodás érvényesítését a szerződő ország csak bizonyos korlátozásokkal vállalja.

Az Európa Tanácsot 1949. május 10-én Londonban alapították meg, legfőbb célja azoknak az országoknak a tömörítése, amelyek elkötelezték a jogállamiság érvényesítése, valamint az alapvető szabadságok és az emberi jogok biztosítása mellett. Ez magyarázza azt, hogy a kelet-közép-európai országok miért csak a rendszerváltás után csatlakoztak ehhez a szervezethez. Legnagyobb hatású dokumentuma „Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény”, közhasználatú nevén az **Emberi Jogok Európai Egyezménye**, ami **a nemzetközi gyakorlatban példátlanul erős kikényszerítési mechanizmussal** próbálja rászorítani a tagállamokat az Egyezményben szereplő jogok tiszteletben tartására. Egyedülálló lehetőség az, hogy az Egyezményben biztosított **emberi jogában sértett egyén személyes panaszt tehet** a jogát sértő állammal szemben, s ügyében állandó összetételű Bíróság – a strasbourgi székhelyű **Emberi Jogok Európai Bírósága** (EJEB) – jár el oly módon, hogy a bíróság ítélete a felekre, így különösen az érintett államra nézve külön alávetési nyilatkozat nélkül is kötelező érvényű. A jogi garanciák rendszerét a **Szociális Karta**³ 1961. évi elfogadásával terjesztették ki a gazdasági és szociális érdekek védelmére. A vállalások kikényszerítése ugyan alapvetően országjelentések értékelésével történik, az 1996-ban elfogadott Módosított Szociális Karta azonban már megnyitja a kollektív panasztétel lehetőségét, vagyis azt, hogy az Európa Tanács által elismert **szervezetek** panaszt telessenek a Kartában foglalt jogok megsértése esetén; a Szociális Jogok Európai Bizottsága pedig a bíróságokéra emlékeztető esetjogi gyakorlatot⁴ alakított ki több évtizedes működése során. Ennek köszönhetően a Szociális Karta komoly szerepet tudott betölteni a gazdasági és szociális jogok európai sztenderdjeinek kialakításában. Magyarország a Szociális Kartát 1991-ben írta alá, ratifikációjára azonban csak 1999-ben, a Módosított Szociális Karta kötelező hatályának elismerésére pedig csak évtizeddel később, 2009-ben került sor a 2009. évi VI. törvénnyel.

Európai Unió (Európai Gazdasági Közösség, Európai Közösségek)

Az EU **nem hagyományos nemzetközi együttműködési szervezet, mivel önálló jogi személyiséggel, az uniós szervek révén pedig önálló jogalkotási hatáskörrel rendelkezik**. E jogosítványai ellenére a nemzetek fölött álló föderális kormánynak sem tekinthető, mivel a nemzeti parlamentek és kormányok nincsenek az uniós szerveknek alárendelve, azokat az uniós szervek nem utasíthatják. Az Európa Tanáccsal szemben tehát az Európai Unió olyan különleges együttműködési szervezet, melynek „működésében a kormányközi és a nemzetek

³ <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=13895>

⁴ Bővebben lásd: Samuel 1997, www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=11761

feletti (szupranacionális) jegyek keverednek, és sajátos ötvözetet hoznak létre” (Horváth 2007: 121). E ketősség az intézményi felépítésben is kitapintható. A legfőbb döntéshozó szerv, a Tanács kormányközi szerv módjára működik, míg a Parlament, a Bizottság és a Bíróság működésében erősebbek a nemzetek feletti jegyek. A döntéshozatalban részt vevő szervek mindegyike eltérő érdekek terepe. A Tanácsban a tagállamok kormányai által képviselt nemzeti érdekek összehangolása folyik. A választott képviselők közül álló Parlament az állampolgárok, míg a Bizottság a sajátos uniós érdekeit jeleníti meg (uo.).

Az uniós politikát alakító négy szerv (a Tanács, a Bizottság, a Parlament és a Bíróság) között **a hatalmi ágak megosztása nem biztosítható a nemzetállamon belül megszokott minták szerint**, és az intézményrendszer sajátos felépítése aggályokat ébreszt a népszuverenitás elvének alkalmazásával kapcsolatban is. A Tanács egyszerre rendelkezik döntéshozó (törvényhozó) és – bizonyos ügyekben – végrehajtó hatalommal, bár ez utóbbit, ha akarná se tudná gyakorolni ténylegesen. A Tanács tagjai a tagállamok kormányainak miniszterei, akiknek odahaza is akad épp elég dolguk, így egyszerűen nincs idejük arra, hogy az uniós döntések meghozatalán kívül a végrehajtás kivitelezésével is foglalkozzanak. A gyakorlatban emiatt a Tanács a Bizottsághoz delegálja végrehajtási hatásköreit. A Parlament nem egyedüli legfőbb döntéshozó, hanem inkább társjogalkotó szerv, így a Tanáccsal együttműködve képes az uniós döntések befolyásolására. Emiatt bizonyos mértékig csorbul a népszuverenitás elve, mivel a legfontosabb döntéseket hozó testületek egyikének – a Tanácsnak – a tagjai csak igen áttételes nép általi felhatalmazás birtokában végzik munkájukat, és döntéseikért – a választott képviselőkkel szemben – nem viselnek politikai felelősséget. A Tanács tagjait ugyanis nem választják: ott a tagállamok kormányainak tagjai ülnek, akiket döntéseikért a népnek nem áll módjában felelősségre vonni, épp amiatt, mert nem választott képviselők. (Ha a nemzeti parlamenti választásokon a szavazók az EU-ban tanúsított politikájáért büntetnék a kormánypártokat, akkor is csak a Tanács egy tagjával szemben tudják érvényesíteni a népakaratot: a többi tagállam kormányainak tagjai a tagállamon belüli választások után is helyükön maradnak.)

1.1.3. Az Európai Unió intézményei

Az alábbiakban az Európai Unió legfontosabb szerveit tekintjük át, ezek:

- az Európai Unió Tanácsa (a Tanács vagy Miniszterek Tanácsa) – Council of the European Union;
- az Európai Unió Bizottsága (a Bizottság, EB) – Commission of the European Union (European Commission, EC);
- az Európai Parlament (a Parlament, EP) – European Parliament;
- az Európai Unió Bírósága (a Bíróság) – Court of Justice of the European Union (European Court of Justice).

A Tanács

Az Európai Unió Tanácsa⁵ a tagállamok szakminisztereiből álló **atipikus törvényalkotó és végrehajtó kormányközi szerv**, ami a tárgyalta témától függően tízféle összetételben ülészik. Ez praktikus azt jelenti, hogy ülésein mindig azok a kormánytagok vesznek részt, akiknek az adott ügy a döntési kompetenciájába tartozik (pl. a magyar gazdasági miniszter). A Tanács ezért számos „résztanácsból” áll, melyek közül kiemelkedő fontosságú az **Állam- és Kormányfők Tanácsa** (Európai Tanács – European Council), amelynek feladata a stratégiai kérdések eldöntése. Az Állam- és Kormányfők Tanácsának legalább félévenként kell üléseznie, ténylegesen azonban évente három-négy alkalommal szokták összehívni. Ülései az ún. európai uniós „csúcscsok” (csúcstalálkozók).

A több szakpolitikai területet is érintő kérdések hagyományosan a Külügyminiszterek Tanácsának kompetenciájába tartoztak, a Lisszaboni Szerződés életbelépése óta azonban ezeket az Általános Ügyek Tanácsában tárgyalják (ahol a tagállami kormányokat egyébként továbbra is a külügyminiszterek képviselik). Ugyancsak a külügyminiszterek tanácskoznak a közös kül- és biztonságpolitikai kérdéseket tárgyaló Külügyek Tanácsában is. Az egyéb szakpolitikai kérdéseket a szakminiszterek megfelelő tanácsaiban tárgyalják, ahol a tagállamot képviselő miniszter teljes felhatalmazással rendelkezik. A tanácsok ülései gyakran párhuzamosan folynak. A Tanácsban a döntések az Alapszerződésnek az ügy típusától függő előírásai szerint egyszerű vagy minősített többséggel, illetve egyhangúan születnek. Egyszerű többséggel technikai jellegű kérdésekről döntenek. Az uniós jogszabályok túlnyomó többségének elfogadásáról minősített többséggel szavaznak. (Az **uniós szociálpolitika** kivétel, mert ezen a területen az ügyek jelentős részében még mindig **egyhangú szavazással** kell döntenie, vagyis minden tagállamnak vétőjoga van.)

A Tanács összetételét és feladatait az 1. ábra szemlélteti.

A tagállamoknak **népességszámuktól függően eltérő szavazatuk van a Tanácsban**. A négy legnagyobb ország (az Egyesült Királyság, Franciaország, Németország és Olaszország) 29–29 szavazattal rendelkezik, Magyarország a maga 10 millió lakosával a középmezőnybe tartozik 12 szavazattal, hasonlóan Belgiumhoz, Csehországhoz, Görögországhoz és Portugáliához. Az ötmillió Szingapúr 7 szavazat illeti meg a tanácsülésen. A szavazatok száma tehát igazodik ugyan a lakosság számához, de nem egyenesen arányos azzal: a kisebb országok szavazati súlya felülértékelt. A jogi aktusok minősített többséggel történő elfogadásához az összesen leadható 345 szavazatból 255 támogató szavazat szükséges. Egy korlátozó klauzula ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a szükséges mennyiségű támogató szavazat esetén is kérhesse bármelyik tagállam annak az ellenőrzését, hogy a javaslatot támogató országok a közösség lakosságának legalább 62 százalékát képviselik-e – amennyiben nem, úgy létrejön a döntéshozatalt akadályozó „blokkoló kisebbség”. 2014-től a Tanácsban **átternek a kettős többség elvének alkalmazására**, ami azt jelenti, hogy egy előterjesztést akkor lehet elfogadottnak tekinteni, ha azt legalább 15 ország támogatja, és a támogató országok legalább az EU népességének 65 százalékát képviselik. A fenti szabályok szerinti minősített többséggel való döntéshozatal alkalmi koalíciók terepévé teszi a tanácsüléseket, ahol a tagállamok érdekeik szerint kötnek szövetségeket,

⁵ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_hu.htm

Állam és Kormányfők Tanácsa	• Feladata: az EU jövőjét érintő stratégiai döntések meghozatala • Tagjai: a tagállam végrehajtó hatalmának feje (miniszterek vagy államelnökök) • Ülésezés: félévente kötelező (a gyakorlatban 3–4 uniós csúcs évente)
Általános Ügyek Tanácsa	• Feladata: komplex szakpolitikai ügyekben való döntéshozatal • Tagjai: a tagállamok külügyminiszterei • Ülésezés: havi rendszerességgel
Külügyek Tanácsa	• Feladata: közös kül- és belbiztonsági ügyeket érintő döntések meghozatala • Tagjai: külügyminiszterek, elnöke az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője • Ülésezés: havi rendszerességgel
Gazdaság- és Pénzügyek Tanácsa	• Feladata: a gazdaságpolitika fejlesztésével, a pénzüccokkal és tőkemozgásokkal, valamint a harmadik országokkal ápolott gazdasági kapcsolatokról összefüggő ügyek tárgyalása és azokban való döntéshozatal • Tagjai: a tagállamok gazdasági és/vagy pénzügyminiszterei • Ülésezés: havi rendszerességgel
Mezőgazdasági és Halászati Tanács	• Feladata: a közös ügyekben való döntéshozatal • Tagjai: a tagállamok mezőgazdasági és/vagy halászati miniszterei • Ülésezés: szükség szerinti gyakorisággal
Bel- és Igazságügyi Együttműködés Tanácsa	• Feladata: a schengeni rendszer szabályozása és rendőrségi együttműködéssel összefüggő témák (főként a határon átnyúló bűnüldözés) • Tagjai: a tagállamok bel- és igazságügyi-miniszterei • Ülésezés: szükség szerinti gyakorisággal
Közlekedési, Hírközlési és Energiapolitikai Ügyek Tanácsa	• Feladata: a nevében jelzett területeken felmerülő, közösségi döntést igénylő ügyekkel való foglalkozás • Tagjai: a megfelelő szakminiszterek (ha egy tagállamból több is érintett, kijelölik, hogy ki képviseli az országot) • Ülésezés: kéthavonta
Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogasztóvédelmi Ügyek Tanácsa	• Feladata: munkaügyi és foglalkoztatási célú célok kitűzése és ajánlások megfogalmazása; egészség- és fogyasztóvédelmi szabályozás • Tagjai: a megfelelő szakminiszterek • Ülésezés: negyedévente
Versenyképességi Tanács	• Feladata: a versenyképességgel összefüggő ipari, kutatási, belső piaci és idegenforgalmi ügyek irányítása (belső piaci kérdésekben jogalkotás, iparpolitikai kérdésekben célkitűzések, ajánlások elfogadása) • Tagjai: a megfelelő szakminiszterek • Ülésezés: kb. kéthavonta
Környezetvédelmi Tanács	• Feladata: környezetvédelmi politika alakítása, a környezetvédelmi tárgyú jogalkotás • Tagjai: a környezetvédelmi tárcák vezetői • Ülésezés: kb. negyedévente
Oktatási, Ifjúsági és Kulturális Ügyek Tanácsa	• Feladata: oktatási, kulturális, valamint az ifjúság érdekeivel kapcsolatos kérdések tárgyalása, közös kezdeményezések elfogadása • Tagjai: a megfelelő tárcák vezetői • Ülésezés: szükség szerint
Állandó Képviselők Tanácsa (COREPER)	• Feladata: a tagállamok álláspontjainak közelítésével a Miniszterek Tanácsa ülésének előkészítése • Tagjai: a tagállamok brüsszeli képviseletének vezetői (ágazati szakértők szükség szerinti segítségével) • Ülésezés: folyamatosan

Forrás: saját szerkesztés.

1. ábra: A Tanács összetétele és feladatai

vagy köteleződnek el mások támogatása mellett. (A példa kedvéért tételezzük fel, hogy a Tanács soros ülésén a Bizottság előterjesztésében a tengeri halászat szabályozásának egyes aspektusai szerepelnek. Magyarország érdekeit nem sérti és nem szolgálja a jogszabálytervezet, más országok viszont lobbitevékenységbe kezdenek az előterjesztés elfogadásáért vagy blokkolásáért. A magyar kormány támogató vagy blokkoló szavazatai fejében kérheti a magyar álláspont támogatását olyan kérdésekben, amelyeket az ország érdekei szempontjából fontosnak tart.) Ez természetesen igen összetett folyamat, ahol a nemzeti érdekek mellett számos egyéb szempontra is tekintettel kell lenni (pl. a tárgyalópartnerek súlyára, hiszen a viszonyosság alapján érdemesebb lehet a több szavazattal rendelkező tagállamot támogatni a kisebbel szemben, de alkalmasint tekintettel kell lenni arra is, hogy „erős” országokat feleslegesen ne haragítsunk magunkra stb.).

Az Európai Tanács üléseit az [elnök vezeti](#). Ez a személy hosszú időn keresztül az elnökségi feladatokat fél évre forgórendszerben ellátó tagállam állam- vagy kormányfője volt. 2009 decemberétől a Tanács tagjai minősített többséggel két és fél év időtartamra elnököt választanak, akinek mandátuma egy évvel meghosszabbítható. Jelenleg (2012 elején) a Tanács elnöke Herman van Rumpuy belga politikus. A 27 ország fél éves „vetésforgóban” haladó elnökségi rendszere ugyanakkor megmaradt. Az elnökséget adó ország ad helyt a tanácsüléseknek, határozza meg a napirendet, és igyekszik gondoskodni a tagállamok közti kompromisszum kialakulásáról.

A Bizottság

A Bizottság az Európai Unió döntés-előkészítő, javaslattevő, végrehajtó és ellenőrző szerve, ezért szokás az EU kormányának is nevezni. Végrehajtó (és ennek keretében jogalkotó) szervként jogosítványai az ügyek egy része tekintetében származékosak, és ezért korlátozottak, hiszen azokat a Tanács delegálja hozzá. Az uniós jogszabályok végrehajtásának kötelezettsége elsősorban a tagállamokat terheli, az ő feladatuk a végrehajtás adminisztratív feltételeinek kialakítása, a Bizottság csak ellenőrzi ennek megvalósulását. Amennyiben mulasztást vagy nem megfelelő teljesítést tapasztal, [a szerződések őreként](#) felszólítja a tagállamot a jogszabálysértés megszüntetésére és a szükséges intézkedések meghozatalára. A tagállamnak joga van a válaszára, vagyis arra, hogy tisztázzák az esetleges jogértelmezési különbségekből fakadó félreértéseket. Amennyiben azonban a Bizottság továbbra is úgy véli, hogy a tagállam nem tette meg a szükséges intézkedéseket az uniós jogszabályok végrehajtására, úgy a Bírósághoz fordulva kötelezettségszegési eljárást kezdeményezhet a tagállammal szemben. A felek kötelesek a Bíróság ítéletének megfelelően eljárni. Mivel a Bíróság ritkán dönt a Bizottság véleményével ellentétesen, ez elsősorban az eljárás alá vont tagállam kötelezésével jár. Amennyiben a tagállam nem tesz eleget a Bíróság által előírt kötelezettségének, a testület további kényszerítő intézkedésként bírság vagy átalányösszeg megfizetésére kötelezheti. (Erre ritkán kerül sor, mert a tagországok általában már a szankcionálást megelőzően elfogadják a Bíróság álláspontját, és megteszik az abból következő intézkedéseket.) A Bizottság természetesen nemcsak a tagállamokkal szemben köteles kikényszeríteni az uniós jog alkalmazását, hanem az uniós jogalanyokkal, különösen a vállalkozásokkal szemben is felléphet ennek érdekében.

Leghangsúlyosabban és legkövetkezetesebben a Bizottság **döntés-előkészítő szerepe** érvényesül: a Tanács ritka kivételektől eltekintve csak a Bizottság előterjesztése alapján hozhat uniós jogszabályokat. Ez komoly hatalmat ad a Bizottság kezébe, hiszen a javaslattervezetek kidolgozásával e testület meghatározó befolyással bír a döntéshozatal folyamatára. Feladatai közé tartozik az uniós politikák és magának az EU-nak a képviselője, az uniós alapok kezelése.

A Bizottság a Tanács javaslatára a Parlamenttől kapja mandátumát: **tagjairól és programjáról a Parlament szavaz**. A Bizottság **mandátuma öt évre szól**. A mandátum megszűnése után bonyolult egyeztetési tárgyalások kezdődnek az új összetételű Bizottság felállításáról. Az EU eddigi történetében fontos alapelv volt, hogy minden tagállamnak legyen biztosi posztot betöltő delegáltja. A keleti bővítést megelőzően a nagyobb uniós országok 2–2, a kisebbek 1–1 biztost delegálhattak a Bizottságba. A bővítést közvetlenül követően az újonnan csatlakozott országok egy-egy területen biztoshelyettes állíthattak. A csatlakozási tárgyalások időszakájában felmerült az ötlet, hogy – elkerülendő a felesleges biztosi pozíciók létrehozását – a kisebb országok vetésforgórendszerben adnának biztosokat, míg a nagyobbak állandó jelleggel tehetnék volna ezt. A „nagyok” erőfölényének ilyen nyílt kifejezése és a kisebbek másodrangú taggá degradálása utóbbiak számára elfogadhatatlan volt, ezért kompromisszumos megoldásként addig, amíg a tagállamok száma nem haladja meg a 27-et, lehetővé tették, hogy minden tagállam egy biztost delegálhasson a testületbe. Románia és Bulgária 2007. évi csatlakozásával a biztosok száma elérte a küszöbértéket, így egy esetleges további bővítéskor felül kell vizsgálni a jelenlegi szabályokat.

Az új Bizottság megalakulása az elnök személyéről való megállapodással veszi kezdetét, amiről az egyeztetések a Tanácsban folynak. A Tanács az elnök személyére tesz javaslatot a Parlamentnek, ezt követi a tagállami delegálások folyamata, aminek folyamán az egyes országok különböző taktikákat alkalmaznak. Egyes országok a számukra fontosnak tartott terület(ek) biztosi pozícióit igyekeznek megszerezni, és ezzel kapcsolatban informális egyeztetést kezdenek a Bizottság élére javasolt politikussal. Az is elképzelhető, hogy a bizottsági elnökjelölt kéri meg az egyes országokat konkrét személy konkrét pozícióba való delegálására. Végül vannak olyan országok, amelyek számára mindegy, hogy az általuk delegált személy melyik területet kapja meg biztosként. Az ő számukra a Bizottság elnökjelöltje próbál meg testhezálló területet találni. Az így összeálló Bizottság összetételére az elnökjelölt tesz javaslatot az Európai Parlament közgyűlésének. A Bizottság csak akkor alakul meg, ha a Parlament mindegyik biztos személyét elfogadja. (2004/2005 fordulóján a Parlament a biztosjelöltek parlamenti bizottságok előtti meghallgatása után informálisan jelezte a bizottság elnökének jelölt José Manuel Barroso-nak, hogy három jelöltet alkalmatlannak talált leendő feladata ellátására. Ezt követően Barroso visszavonta a Bizottság összetételére vonatkozó javaslatát, és a tagállami kormányokkal való újbóli egyeztetést követően két új személyre tett javaslatot, a harmadik biztosjelölt számára pedig másik „tárcát” kínált, aminek vezetésére a Parlament már nem találta őt alkalmatlannak.) A Parlament ellenőrzési jogkörével élve bizalmatlansági indítványt is benyújthat a Bizottsággal szemben. Amennyiben az indítvány többséget kap, úgy a Parlament megfosztja a Bizottságot mandátumától, és új Bizottságot kell alakítani.

Az Európai **Bizottság tagjai az EU alkalmazottai**, ezért nem fogadhatnak el utasítást a tagállamok kormányaitól, nem fogadhatják el az őket delegáló ország kormányának utasításait, **tevékenységük során kizárólag**

az uniós polgárok érdekeit tarthatják szem előtt. Függetlenségük biztosítását szolgálja kiemelkedően magas – a közösségtől származó – fizetésük, és az a szabály, hogy nem fogadhatnak el a tagállam kormányától (különösen az őket delegáló kormánytól) semmilyen szolgáltatást.

Az Európai Parlament

A Parlament eredeti neve Közgyűlés volt, és kezdetben az ENSZ Közgyűléséhez hasonló vitafórumként működött, megteremtve így az uniós döntések nyilvánosságát, de csak csekély beleszólása volt a döntések kialakításába. A Tanács hatásköreit ismertetve már szó esett arról, hogy az Európai Unióban nem a nép által választott képviselők gyakorolják a főhatalmat, hanem abban osztoznak a Tanáccsal. Világosan kell látni ugyanakkor, hogy e korlátozott jogalkotási hatáskörök is hatalmas előrelépést jelentenek azokhoz a nem is olyan távoli időhöz képest, amikor a Parlament egyszerű konzultációs szervként tevékenykedett.

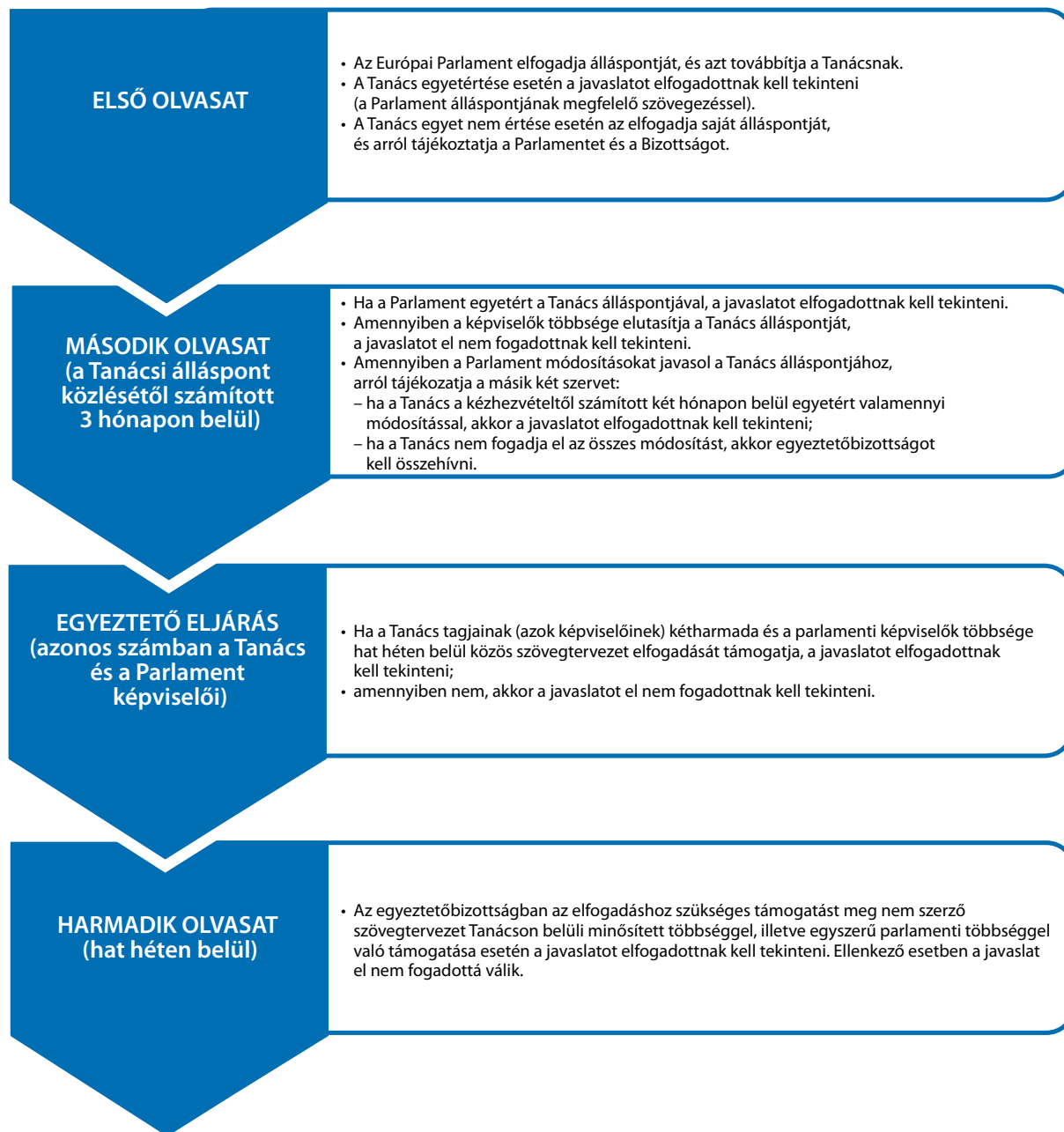
A Parlament társjogalkotói szerepvállalása az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés hatálybalépésétől vette kezdetét. A Parlament ekkor kapta meg azokat a jogosítványokat, melyek birtokában egyet nem értése esetén erőteljesen fékezni tudta az uniós döntéshozatal sebességét (a konzultációs eljárás keretében obstrukció gyakorlásával, az együttdöntési eljárás esetén pedig azzal, hogy ha második olvasatban is elutasította egy jogszabálytervezetét, akkor azt a Tanács csak egyhangú szavazással fogadhatta el). Az 1997-es Amszterdami Szerződés bevezette, majd a 2009 végén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés az ügyek háromnegyed részére kiterjesztette az [együttdöntési eljárást](#). Az újraszabályozott, több olvasatból álló eljárásban [a Parlament tényleges vétőjoggal rendelkezik](#), így a szervezet napjainkra az uniós döntéshozatal megkerülhetetlen fórumává vált. Mivel a Parlamentben számos törésvonal található, ami gyakran megnehezíti a többség *támogatásának* megszerzését, túl kockázatos lett volna egyszeri szavazásra bízni a jogszabálytervezetek sorsát. Ehelyett az együttdöntési eljárás esetén több olvasatban zajlik a döntéshozatal annak érdekében, hogy a két intézmény (a Tanács és a Parlament) által megjelenített érdekek a többfordulós egyeztetéssel összehangolhatók legyenek. Az együttdöntési eljárás folyamatát a 2. ábra mutatja be.

Az együttdöntési eljárás mellett a döntéshozatal egyéb processzusai is léteznek. Az ügyek egy részében az EP-nek [hozzájárulási joga](#) van a döntések meghozatalához. Ide egyes személyi ügyek, illetve nemzetközi megállapodásokkal kapcsolatos kérdések tartoznak. A hozzájárulás megtagadása esetén az előterjesztés további egyeztetés nélkül elutasítottnak tekintendő. A hozzájárulási eljárásban az Európai Parlament az előterjesztésről csak igennel és nemmel szavazhat, módosító indítványokat nem tehet.

Az ügyek egy másik csoportja esetében az EP a [véleményezési jogát](#) gyakorolhatja. Véleményét ugyan a Tanácsnak nem kell figyelembe vennie, de annak kialakítását és közlését meg kell várnia, anélkül nem hozhat érvényesen döntéseket. Ez az eljárás is biztosít némi mozgásteret a Parlamentnek akarata érvényesítésére, mivel időhúzással (obstrukcióval) kísérrelheti meg álláspontjának figyelembevételére bírni a Tanácsot.

Egyes szakpolitikák tekintetében jogalkotási felhatalmazása továbbra is kizárólag a Tanácsnak van. Ilyen terület a mezőgazdaság, a gazdaság- és bevándorlási politika.

A Parlament hagyományosan erős [ellenőrzési jogokkal](#) rendelkezik, amelyeket a Bizottsággal szemben folyamatosan gyakorol. A parlamenti képviselők többségének támogatása szükséges az új Bizottság megvá-



Forrás: saját szerkesztés.

2. ábra: A rendes jogalkotási (együttdöntési) eljárás
(Az Európai Unióról szóló Szerződés 294. cikke)

lasztásához, ezt követően vizsgálhatja a Bizottság jelentéseit, a képviselők kérdést intézhetnek a Bizottsághoz, és e kérdésekre a biztosok kötelesek válaszolni. A Bizottság politikai felelősséggel tartozik a Parlamentnek, aminek keretében a Parlamentben bizalmatlansági indítvány nyújtható be a Bizottság ellen. Az indítvány többségi támogatása esetén megszűnik a Bizottság mandátuma.

Az [Európai Parlament tagjait a tagállamokban közvetlenül választják](#). Az uniós polgárságból következő jogok egyik megtestesüléseként az európai parlamenti választásokon a tagállamban élő uniós polgárok is rendelkeznek a választójog mindkét (aktív és passzív) formájával. (Annak megakadályozására, hogy a vándorló személyek szavazati joga megtöbbszöröződjön, a másik uniós országban tartózkodó uniós polgároknak a választásuk szerinti országban, de csak ott van szavazati joguk.) Az európai parlamenti választások a nemzetállami választási szabályozás szerint folynak, azoknak tehát nincs egységes európai szabályozása, és a szavazás időpontja is országonként eltérő. Mivel a Parlament tényleges döntéshozatali hatáskörök híján hosszú időn keresztül afféle sóhivataalként működött, és mivel az uniós döntések hatásait a polgárok csak közvetetten érzik, a választások nem igazán az induló pártok európai programjai körül forognak, azokat inkább belpolitikai csatározásokra használják a politikai erők. Kifejezetten erőteljesen érvényesül például a protest szavazásra való hajlandóság, amikor a szavazópolgárok az európai parlamenti voksolást a kormányon lévő erőkkel szembeni elégedetlenségük kifejezésére, a kormánypártok „megbüntetésére” használják. A szavazás „tét nélkülsége”, vagyis az, hogy a Parlament működésének közvetlen hatásait alig érzékelik az emberek, több országban is elősegítette olyan pártok képviselőinek európai parlamenti mandátumhoz juttatását, amelyeket odahaza a polgárok nem juttattak volna be a nemzeti parlamentbe, és persze hozzájárul annak a paradox helyzetnek a kialakulásához, hogy EU-ellenes erők kerülnek be az Európai Parlamentbe.

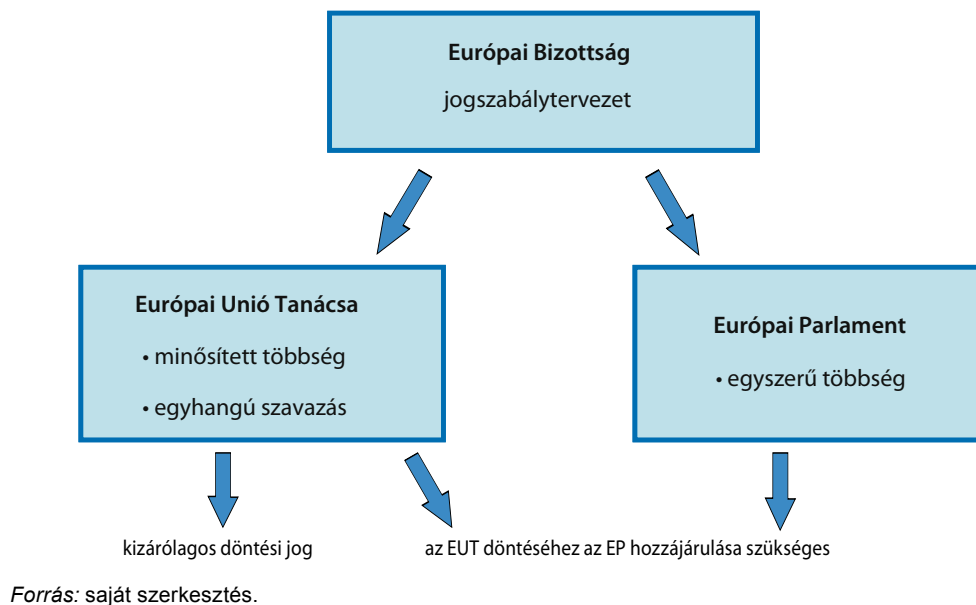
A Parlamentbe jutott képviselők, hasonlóan ahhoz, ahogyan az a nemzeti parlamentekben történik, [frakciókba](#) tömörülnek. A frakcióalakítás szabályai viszonylag lazák: frakció alakításához elegendő 25 képviselő, akiknek a tagállamok legalább egyötödét kell képviselniük. A frakciókhoz való csatlakozás nem kötelező, az ilyen képviselők a függetlenek táborát gyarapítják. Kifejezetten erősen védik a kötetlen mandátum elvét: mandátum nem követelhető vissza, és szavazáskor sem köti hivatalosan egyik képviselőt sem a frakció álláspontja.

A parlamenti képviselőket eredetileg – az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének összetételéhez hasonlóan – a nemzeti parlamentek delegálták soraikból. 1979 óta azonban a képviselők közvetlen választás nyomán kerülnek az Európai Parlamentbe, ami nagyban segítette a parlament hatásköreinek bővítését. A Parlamentnek jelenleg 736 képviselője van, közülük a 2009–2014-es ciklusban 22 magyar. (A megelőző, 2004–2009-es ciklusban a magyar képviselők száma 24 volt – a csökkenés az intézményi reformoknak volt tulajdonítható; a hasonló lélekszámú országok hasonlóképpen 22 fős képviselettel rendelkeznek.) A képviselők száma a tagállamok lélekszámához igazodik, s noha nem egyenesen arányos azzal, a szavazatok Tanácson belüli eloszlásához képest mégis jobban kifejezi azt (1. táblázat).

1. táblázat: A képviselői helyek eloszlása az Európai Parlamentben

Ország	Képviselői hely
Németország	99
Franciaország	72
Olaszország	72
Egyesült Királyság	72
Spanyolország	50
Lengyelország	50
Románia	33
Hollandia	25
Belgium	22
Csehország	22
Görögország	22
Magyarország	22
Portugália	22
Svédország	18
Ausztria	17
Bulgária	17
Dánia	13
Finnország	13
Szlovákia	13
Írország	12
Litvánia	12
Lettország	8
Szlovénia	7
Ciprus	6
Észtország	6
Luxemburg	6
Málta	5
Összesen	736

Az Európai Unió döntéshozatali folyamatát a 3. ábra szemlélteti.



3. ábra: A döntéshozatal folyamata az Európai Unióban

Az Európai Bíróság

Az Európai Bíróság [az uniós jog hiteles értelmezésére](#) hivatott testület és az uniós szerződések „őre”. Fő feladata, hogy biztosítsa az uniós jog betartását és egységes alkalmazását valamennyi országban. E szerepkörében a mi Alkotmánybíróságunkéhoz és Legfelsőbb Bíróságunkéhoz hasonló tevékenységet folytat. Emellett azonban a hagyományos bírói testületekre emlékeztető módon egyedi ügyekben is eljárhat az uniós testületek és a tagállamok közti jogvitákban, valamint vállalatok amiatt indított ügyeiben, hogy jogukat véleményük szerint valamelyik uniós szerv megsértette. Meg kell említenünk, hogy az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos ügyeknek csak töredéke kerül a Bíróság elé, mivel az uniós jog közvetlen alkalmazásának elvéből következően [az uniós szabályok alkalmazása alapvetően a tagállamok hatóságainak és bíróságainak a feladata](#). A Bíróság elé így csak azok az ügyek jutnak, amelyekben a nemzeti jogalkalmazó szervek segítséget kérnek a jogértelmezésben, illetve azok, amelyek tagállamok vagy az uniós intézmények döntései ellen irányulnak, vagy az uniós jogszabály érvényességét kérdőjelezi meg.

A Bíróság elé terjeszthető ügyek leggyakoribb típusai a következők.

1. Előzetes döntéshozatali eljárás

Akkor kerül sor rá, ha egy tagállam nemzeti bíróságának kételyei vannak egy uniós jogszabály értelmezését vagy alkalmazását illetően, s emiatt jogértelmezési tanácsot kér a Bíróságtól.

2. Kötelezettségszegési eljárás

Kötelezettségszegési eljárást a Bizottság indíthat azzal a tagállammal szemben, amelyik erre való felszólítása ellenére sem tesz eleget a Bizottság véleménye szerint az uniós jogból fakadó kötelezettségének. A Bíróság előtti eljárásban a Bizottság és a tagállam is előadja érveit, a Bíróság a tényeket és az érveket mérlegelve hoz ítéletet. Amennyiben az eljárás alá vont ország mulasztását állapítja meg, akkor a tagállamnak kötelessége a Bíróság iránymutatása szerint megtenni a szükséges intézkedéseket. Amennyiben elmulasztja ezt megtenni, a Bíróság bírsággal sújthatja a tagállamot.

3. Megsemmisítés iránti eljárás

Uniós jogszabály megsemmisítésére irányuló kérelmet a Tanács, a Bizottság, a tagállamok és a többiekénél szigorúbb feltételek alapján a Parlament, valamint azok a magánszemélyek nyújthatnak be a Bírósághoz, akiket a megsemmisíteni kért jogszabály személy szerint közvetlenül hátrányosan érint. A kérelem benyújtását követően a Bíróság csak a jogszabály elfogadásának jogalapját vizsgálhatja, vagyis hogy azt meglévő felhatalmazás alapján és keretein belül, az eljárási szabályok betartásával fogadták-e el.

4. Cselekvés elmulasztása miatti kereset

Az uniós szervek döntésének kikényszerítésére szolgáló eljárás, aminek elindítására a többi uniós szerv, a tagállamok, és bizonyos feltételek teljesülése esetén kivételesen magánszemélyek és vállalkozások jogosultak.

5. Közvetlen keresetek

Kártérítés megállapítására indított kereset azoknak a személyeknek vagy vállalkozásoknak a részéről, akiknek az EU intézkedései vagy az EU alkalmazottai okoztak kárt.

A bírákat a tagállamok kormányainak közös megállapodása alapján delegálják, a bírák megbízása hatéves időtartamra szól, ami meghosszabbítható. A bírák munkáját az ügyeket előkészítő főtanácsnokok segítik. A Bíróság ugyan nem részese a politikai döntéshozatali folyamatoknak, ám uniós ítélkezési gyakorlata kötelező erejű az uniós jog értelmezése tekintetében az uniós jogalanyok számára.⁶ Noha a Bíróság ítéletei formálisan nem jogforrások, és korábbi döntései a Bíróságot magát sem kötik, az ítélkezési gyakorlatban mutatkozó állandóság felértékeli a Bíróság jogértelmező szerepét. Az előzetes döntéshozatali eljárásban számos, az uniós jogszabályokban meg nem határozott fogalmakat, kérdéseket elvi súllyal tisztázó döntés született, ami az uniós jog összes címzettje számára kötelező erővel bírt, és így tette egyértelműbbé a követendő gyakorlatot.

⁶ Az Európai Bíróság honlapja: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_en.htm

1.1.4. Az uniós jog jellemzői és forrásai

Az uniós döntéshozatal vázlatos bemutatása után nézzük annak eredményét, a kibocsátott uniós normákat! Az Európai Unió jogszabályait hagyományosan elsődleges és másodlagos jogforrásokra szokták osztani. Az elsődleges jog elnevezés onnan ered, hogy ezek a közvetlenül a tagállamoktól eredő normák, míg a másodlagos jogba azok a rendelkezések tartoznak, amelyeket az elsődleges jogban szereplő jogalkotási felhatalmazás alapján (ily módon tehát származékosan) hoznak az arra felhatalmazott uniós szervek.

Az **elsődleges jogforrások** közé tartoznak az együttműködés alapját képező szerződések, melyeknek alkotói a tagállamok mint a nemzetközi közjog alanyai. E szerződésekben történik meg a tagállamok szuverenitásának átruházása az EU-ra és intézményeire, ezekben határozzák meg e felhatalmazások terjedelmét és gyakorlásuk módját, magukat az uniós intézményeket, illetve az együttműködés céljait és főbb elveit. Értelemszerűen az elsődleges jog részét képezik az alapszerződések módosításai, de idetartoznak a bővítési körökkel keletkező csatlakozási szerződések is. Ennek eredményeként az elsődleges jog kifejezés az alapszerződési rendszert jelöli.⁷

A **másodlagos jogba**⁸ az uniós szervek által alkotott jogi normák tartoznak. Mivel e jogszabályok alkotása az elsődleges jogi normákba foglalt felhatalmazás alapján zajlik, a másodlagos jogalkotás során mindig pontosan meg kell jelölni azt az elsődleges jogba tartozó rendelkezést, aminek alapján az uniós intézmény az adott kérdés tekintetében jogalkotási tevékenységet folytathat. E rendelkezések kijelölik, hogy melyik uniós intézmény bocsáthatja ki a normát (pl. a Tanács, vagy a Tanács a Parlamenttel közösen), a jogalkotási felhatalmazás terjedelmét (minden intézkedésre kiterjedő, esetleg csak irányelv kibocsátását megengedő), valamint a jogalkotási eljárás folyamatát (pl. együttdöntési vagy konzultációs eljárás keretében történhet-e a jogszabály kibocsátása). A jogalkotási eljárással kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy azokon a területeken, ahol az Uniónak nincs kizárólagos hatásköre, jogszabályokat csak a szubszidiaritás elvével összhangban lehet alkotni, vagyis az uniós szervek csak akkor és csak olyan mértékben léphetnek fel, amennyiben az elérni kívánt cél pusztán tagállami fellépéssel nem valósítható meg kielégítően, és egyúttal igazolható, hogy a kitűzött cél az uniós fellépés révén jobban elérhető.

A szubszidiaritás elvét a Maastrichti Szerződéssel emelték be az alapszerződési rendszerbe. A szubszidiaritási elv alkalmazásával kapcsolatban problémát jelent, hogy az alapszerződési rendszer elemei nem határozzák meg azt, hogy mik az Unió kizárólagos hatáskörei. (A célok kitűzésekor és a hatáskörök telepítésekor nem szerepel utalás arra, hogy azok az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak-e, vagy sem.) Így a joggyakorlatra marad annak eldöntése, hogy mely területek tartoznak a Közösség kizárólagos hatáskörébe – s a szubszidiaritási elvet azokon a területeken lehet alkalmazni, amelyeket nem sorolnak ide. Általánosan elfogadott az a nézet, hogy az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő szabad áramlásának biztosítására az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, de idetartozik a közös halászati, közlekedési, agrár- és külkeres-

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/index.htm>

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/hu/index.htm>

kedelem-politika alakítása, valamint a közös piacon megvalósuló verseny szabadságának biztosítása. Még ezeken a területeken is vannak azonban tagállami lépések, amelyek időről időre hatásköri összeütközésekhez vezetnek az uniós szervek és a tagállamok között, s ezek eldöntésére az Európai Bíróság hivatott.⁹

A **másodlagos jogforrásoknak két típusát** szokás megkülönböztetni: az ún. **kemény, illetve a puha jogi eszközöket**. Előbbiek jellemzője kötelező jellegük, utóbbiaké pedig az, hogy nem bírnak kötelező erővel. Természetesen felmerül a kérdés, hogy miféle jogi norma az, aminek nincs kötelező ereje – miért igazodna annak előírásaihoz bárki is. A válasz talán abban kereshető, hogy a puha jogi normákat az Európai Bíróság a jogalkotó szándékát tisztázó normáknak tekinti, s mint ilyeneket az interpretáció eszközeként használja, melyek így beszívárognak az esetjogi gyakorlatba, s azon keresztül orientálhatják az uniós jogalanyok cselekvését. Ettől még igaz a megállapítás, hogy „a uniós puha jog csak indirekt módon, ösztönzőleg hat a tagállamokra” (Hajdú 2000:11).

Az Európai Unió jogforrásairól ad áttekintést a **4. ábra**.



Forrás: saját szerkesztés.

4. ábra: Az Európai Unió jogának forrásai

⁹ Bővebben lásd: Várny és Papp 2002: 153–155.

Az ezredvégen és az új millennium beköszöntét követően a **nyitott koordináció módszerének** (open method of coordination, OMC) bevezetésével sajátos új irányítási formák jöttek létre az EU-n belül azokon a területeken, ahol az együttműködés szükségesnek tűnt, de ahol a tagállamok nem járultak volna hozzá ahhoz, hogy azt a hagyományos jogi eszközökkel irányítsák az uniós szervek. A nyitott koordináció a jogszabályi kötelezés egyoldalúságával szemben közös politikaformálásra hívja a feleket (az uniós szerveket az egyik, a tagállamokat a másik oldalról). A módszer a puha jogforrásokra érvényes ösztönző jellegű logika mentén működik, „ám jóval nagyobb aktivitásra ösztönzi a tagállamokat, mint a puha jog hagyományos forrásai (pl. az ajánlások). A nyitott koordinációs együttműködés annyiban különbözik a puha jogtól, hogy nem csupán egy rendelkezést, hanem egy *hosszú távra tervezett folyamatot* jelent” (Taller 2004: 5). A módszer lényege a következő: A Tanács konszenzuson alapuló döntéssel közös mutatószámok meghatározásával célkitűzéseket állít fel egy-egy szakpolitikai területen, amelyekkel összhangban a tagállamoknak nemzeti cselekvési stratégiát kell készíteniük, és abban a lehetőség szerint nemzeti indikátorok teljesítését is vállalniuk kell. A stratégia végrehajtására tett erőfeszítésekről rendszeres időközönként beszámolnak a Bizottságnak, amely a tagállami cselekvési tervek és végrehajtásuk értékelése alapján átfogó jelentést készít a folyamatról, s ennek alapján az újabb együttműködési periódusra vonatkozóan felülvizsgálja a közös célkitűzések rendszerét. Mivel az uniós szerveknek nincs lehetőségük a nem vagy rosszul teljesítő tagállamok szankcionálására, a Bizottság a pozitív ösztönzők alkalmazására helyezik a hangsúlyt úgy, hogy kiemelik és a többi tagállamnak átvételre ajánlják a legjobb nemzeti gyakorlatokat.

Ellenőrző kérdések

1. Mivel magyarázható az európai integrációs törekvések felerősödése a második világháborút követően?
2. Miért vált a gazdasági együttműködés az európai integráció leghangsúlyosabb területévé?
3. Milyen, a demokratikus működés deficitjeivel kapcsolatos kérdéseket vet fel a hatalmi ágak sajátos megosztása az uniós szervek között?
4. Mik a Tanács és a Bizottság legfontosabb feladatai és hatáskörei?
5. Mi az együttdöntési eljárás? Értékelje az eljárást a működés demokratikusságának szempontjai alapján!
6. Hasonlítsa össze a jogforrások magyar és uniós rendszerét!

Irodalom

Hajdú József (2000): Szociális biztonság és szociális védelem. In Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója. Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest.*
Horváth Zoltán (2007): *Kézikönyv az Európai Unióról. HVG–ORAC, Budapest.*

- Jeney Petra, Kende Tamás, Szűcs Tamás (szerk.) (2007): *Európai közjog és politika*. Komplex Kiadó, Budapest.
- Kecskés László (2011): *EU-jog és jogharmonizáció*. HVG–ORAC, Budapest.
- Samuel, Lenia (1997): *Alapvető Szociális Jogok*. Az Európai Szociális Karta esetjoga. Európa Tanács, Strasbourg.
- Taller Ágnes (2004): *A nyitott koordináció működése az európai szociálpolitikai együttműködésben*. Kézirat.
- Várnay Ernő, Papp Mónika (2002): *Az Európai Unió joga*. KJK–Kerszöv, Budapest.

1.2. Az Európai Unió szociálpolitikájának története

JUHÁSZ GÁBOR

1.2.1. Az uniós szociálpolitika alapkérdése: harmonizáció vagy koordináció?

Az együttműködés alapjait a szociálpolitikában is az Európai Gazdasági Közösség alapításáról szóló Római Szerződés rendelkezései fektették le. Más területekhez képest a [szociálpolitika esetében az alapítók a tagállamok szuverenitásának minél teljesebb megőrzésére törekedtek](#). Ennek alapvető oka [az együttműködés gazdasági orientációjával](#) magyarázható, hiszen az EGK alapítói elsősorban a gazdasági szabadságok (az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő szabad mozgásának) biztosítására és nem közös kormányzásra törekedtek. A biztosítani kívánt szabadságok közül a munkaerő szabad áramlása vetett fel olyan elvi jelentőségű [kérdéseket](#), melyek eldöntése meghatározónak bizonyult a közös szociálpolitika fejlődésére nézve. Az együttműködés kezdetén a szociálpolitika alakítását meghatározó fő kérdés az volt, hogy a szabad mozgás biztosításához elegendő-e egy lazább, a nemzeti szociális ellátórendszerek átjárhatóságát biztosító együttműködés (koordináció), vagy ahhoz inkább a tagállamok szociális ellátórendszereinek harmonizációja szükséges. A két koncepció ütközése képezi a harmonizáció–koordináció-vita alapját. [Harmonizációjuk](#) esetén a tagállami szociális ellátórendszerek összehangolása közös sztemderdek szerinti egységesítésükkel történne (pl. EU-szerte egységesen alkalmazott finanszírozási és jogosultsági szabályok intézményesítésével). A koordináció olyan óvatosabb megközelítést jelent, ami meghagyja a tagállamok szuverenitását saját nemzeti ellátórendszerük kialakításában és működtetésében, s a közösség csupán arra törekszik, hogy az emberek egyik tagállamból a másikba vándorlásukkal ne veszítsék el az előző rendszerben megszerzett jogosultságaikat. A koordináció biztosításához elég, ha a közösség a tagállami szociálpolitikát érdemben nem befolyásoló technikai jellegű szabályozással él. Az Ohlin-jelentés alapján a Római Szerződés a szociális biztonsági rendszerek koordinációját szolgáló szabályok megalkotására jogosította fel a közösséget. Az integráció elmélyülésével ugyanakkor időről időre visszatérően felmerülnek a harmonizáció szükségessége mellett szóló, az 1950-es években inkább még inkább csak hipotetikusnak minősíthető megfontolások. Mivel azonban a szociális ellátások egységesítése szuverenitásuk egyik utolsó bástyájának feladására kényszerítené a tagállamokat, a harmonizációnak belátható időn belül vajmi kicsi az esélye.

A harmonizáció hívei arra a helyzetre kívánták felkészíteni a közösségeket, amikor az egységes belső piac kialakulásával olyan új gazdasági környezet jön létre, amely alapvetően megváltoztatja a szociálpolitika hagyományosan nemzeti hatáskörben alakítható érdekviszonyait. Nézetük szerint a belső piac létrejöttével olyan korlátok is lebomlanak, amelyek a szociálpolitika nemzeti hatáskörben való fejlődését biztosították, és ezáltal a szociális politikák a tagállamok versenyképességét közvetlenül befolyásoló tényezővé válnak. Amennyiben ugyanis a szociálpolitika nemzeti hatáskörben marad, úgy a belső piacon a termékek és szol-

gáltatások értékesítése azonos, míg előállításuk tagállamonként különböző szabályok szerint valósul meg. Az áruk és szolgáltatások fokozatosan egységesülő európai piacán ezért a foglalkoztatás járulékos költségei egyre nagyobb mértékben fogják befolyásolni az együttműködésben részt vevő országok versenyképességét, így megnő a veszélye annak, hogy versenyhelyzetük megóvása vagy éppenséggel javítása érdekében a tagállamok tudatosan a szociális vívmányok megnyirbálásának eszközéhez nyúlnak. A szociális politikák és a szociális biztonsági rendszerek minőségére vonatkozó közös (harmonizált) szabályok híján a gazdasági versenyképesség javításának igénye egyfajta lefelé nivellálási versenyt indíthat be a tagállamok között a szociális kiadások tekintetében: minél alacsonyabb ugyanis az adó- és járulékteher (és ebből következően minél alacsonyabb a szociális ellátások színvonala), annál versenyképesebb lesz egy adott ország a nemzetközi, s kiemelten az európai belső piacon folytatott versenyben. A képlet persze fordítva is igaz. E mozgások beindulásától a folyamat felerősödik: a magasabb színvonalú ellátórendszert működtető ország duplán rosszul jár, hiszen nemcsak hogy a korábbinál több munkáját veszített emberrel kell foglalkoznia, de szűkülő bevételeiből kell viszonylag nagyvonalú ellátásokat folyósítani a számukra. Ez újabb lökést adhat az egymásra licitálásnak, és ennek megint csak a szociális ellátások látják a kárát: egy olyan ördögi kör jöhet létre, amiből a tagállamok már nem tudnak kilépni, s ami a jóléti ellátások fokozatos és megállíthatatlan erodálódásához vezet.

A harmonizáció mellett érvelők ezt versenysemleges környezet kialakításával, vagyis a foglalkoztatás járulékos költségeinek egységesítésével vélték kivédhetőnek. Egy ilyen irányú elmozdulás megkerülhetetlenné tenné az ellátások bizonyos mértékű harmonizálását is. Az érvelés a laikus számára is könnyen követhető: ha a szociális ellátórendszer főbb elemeire (a társadalombiztosítási járulék mértékére, a nyugdíjkorhatárra, a szolgálati idők számítására stb.) Európa-szerte azonos szabályok vonatkoznak, akkor a késztetésen kívül a lehetősége is megszűnik annak, hogy egy tagállam a társországokénál alacsonyabb járulékszint, magasabb nyugdíjkorhatár stb. bevezetéséből próbáljon versenyelőnyt kovácsolni magának.

Az érvrendszer másik elemeként további veszélyként azonosították a munkavállalók szociális célú vándorlását azokba az országokba, ahol magasabb színvonalú szociális ellátásokat kaphatnak. (Ez akkor következhet be, amikor egyes munkavállalói csoportok kifejezetten a magasabb szintű szociális ellátások reményében telepednek le külföldön.) Az ellátórendszerek egységesítése erre is megoldást kínálna.

Az ötvenes években elméleti jellegűnek ható feltételezések előbb az 1980-as években, majd a kelet-közép-európai csatlakozás folyamatában igazolást nyertek. Az 1979–96 közt hatalmon lévő konzervatív brit kormány ugyanis egyáltalán nem rejtette véka alá, hogy jólétiállam-ellenes intézkedései a hazai gazdaság versenyképességének javítását szolgálták, ami értelemszerűen együtt járt a közösségen belüli versenypozíciók javításával is. (A laza hazai szabályozás kihasználásával költségeiket a versenytársakhoz képest leszorító, kirendelt munkavállalókat alkalmazó brit cégek megzabolázását is szolgálta például a kirendelt munkavállalók védelméről szóló, 96/71/EK irányelv elfogadása.) Ugyancsak a lefelé nivellálási verseny meglétének bizonyítékait láthatjuk az EU-hoz újonnan csatlakozott kelet-közép-európai országok esetében, melyek az ezredforduló óta nyílt adó- és járulékcsoökkentési versenybe kezdtek egymással a befektetők kegyeiért.

A Római Szerződés elfogadásakor ugyanakkor még nem létezett az érvelés súlyponti elemét képező egységes európai belső piac, és a hidegháború egyik legforróbb periódusában későbbi létrehozásának sem

voltak kifejezett garanciái. Az alapítók csak amellet kötelezték el magukat, hogy törekedni fognak megteremtésére, közvetlen célként pedig először az áruk, szolgáltatások, tőkék és a munkaerő szabad áramlása előtt álló korlátok fokozatos lebontását jelölték meg. Ekkor tehát egész egyszerűen túl korainak tűnt a nemzetállami szociális biztonsági rendszerek radikális átalakítása annak érdekében, hogy azokat hozzáigazítsák a ki tudja mikor intézményesülő egységes piac követelményeihez. Az egységesítéssel járó átalakítások rövid távon minden tagállamtól áldozatvállalást követeltek volna, miközben a reform szükségessége csak hosszabb idő eltelte után, az egységes piac tényleges kialakulásával nyerhetett igazolást. A dolgozók vándorlási motivációjával kapcsolatos várakozások sem támasztották alá a harmonizáció szükségességét. A tényleges migrációs potenciállal rendelkező munkavállalók ugyanis már ekkor is jellemzően a magasabb jövedelem, s nem a jobb szociális ellátások reményében indultak útnak. Rövid távon a munkavállalók szabad mozgása előtt álló akadályokat kellett lebontani, és ehhez elegendő volt a különböző szabályok szerint működő nemzeti ellátórendszerek közti átjárhatóságot biztosító technikai jellegű rendelkezések összehangolása, amit a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló rendeletekkel biztosítottak.

Az „alapító atyák” az utóbbi érveket találták erősebbnek, és megelégedtek azzal, hogy a közösségi jogalkotás a különböző tagállami szociális biztonsági rendszerek közti átjárhatóságot biztosítsa. Ennek köszönhetően a közösségek szociális politikáját a kezdetektől a nemzeti szociálpolitikák önállóságát meg nem kérdőjelező, korlátozott mértékű együttműködés, a koordináció jellemezte. A társadalompolitika egyes területein ugyanakkor az egységesítés irányába mutató intézkedések is születtek. Ezek közé tartoznak a foglalkozási megbetegedésekre, valamint a munkaidő egységesítésére vonatkozó ajánlások és más, a munkajogi szttenderdizáció irányába mutató rendelkezések. Ezeknek az intézkedéseknek közös jellemzője az, hogy nincs közvetlen újraelosztási hatásuk, és bevezetésük alapvetően a versenysemleges helyzetek kialakításának igényével magyarázható.

1.2.2. A közösségi szociálpolitika fejlődése

A témával foglalkozó korábbi művek (pl. Egyed és Gyulavári 1998, Gyulavári 2000, Gyulavári 2004) megírásuk dátumáig részletekbe menő pontossággal dolgozták fel a közösség szociálpolitikai együttműködésének történetét. Ezért E-jegyzetünk nem szándékozik megismételni a korábbi tanulmányokban leírtakat. Ehelyett a bennük szereplő tényeket csak vázlatosan ismertetjük, és nagyobb hangsúlyt helyezünk a magyar csatlakozás óta eltelt időszak fejleményeinek bemutatására.

A szociálpolitikai együttműködés első szakasza (1957–71)

Amint azt az előbbiekben ismertettük, a szociálpolitikai együttműködés korlátozott módon, az eltérő tagállami ellátórendszerek közötti átjárhatóság megteremtésére koncentrálva vette kezdetét. Ez nem jelentette a harmonizáció minden formájának élből való elutasítását, csak azt, hogy a közösségi együttműködés során nem erre helyeződött a hangsúly. A Római Szerződés szociális politikákkal foglalkozó fejezetének első

rendelkezése (117. cikk) például arról írt, hogy a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek javítása olyan fejlődési folyamat, ami lehetővé teszi e körülmények *összehangolását*, vagyis harmonizálását. A 117. cikk második bekezdése ugyanakkor világossá teszi, hogy az alapítók nézete szerint a nemzetállami szociálpolitikák egymáshoz közelítése elsősorban nem a közösségi intézkedésekből, hanem a közös piac működéséből következik majd be. E visszafogott megközelítés nyomán az Unió *szociálpolitikai hatáskörei meglehetősen szűkkörűen lettek meghatározva*; azok csak a munkavállalók szabad mozgásának biztosításával összefüggő kérdésekre (48–51. cikk), a Szociális Alap felállítására és működésére (123. cikk), valamint a bérezés nemek szerinti egyenlőségének elvére korlátozódtak (119. cikk). A szociálpolitikai együttműködés előmozdításához a Bizottság csak tanulmányok készítésére és megbeszélések szervezésére kapott felhatalmazást. A szociálpolitikai együttműködés első periódusában a Római Szerződésben kitűzött szerény célok közül sem kezdődött meg az egyenlő bérezés elvének érvényesítése. (A szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló első rendelkezés már 1959-ben megszületett, a Szociális Alap pedig 1962-től kezdte meg működését.)

A szociálpolitikai együttműködés a Párizsi Csúcstalálkozótól az Egységes Európai Okmány elfogadásáig (1972–86)

Az 1972 októberében tartott *Párizsi Csúcstalálkozón döntés* született az együttműködés *szociális dimenziójának erősítéséről* és arról, hogy ezt szociális programok segítségével kell megtenni. A Tanácsnak a csúcstalálkozó után kiadott közleménye szerint a célok között szerepelt a gazdaságpolitikával egyenlő fontosságú erős közösségi szociálpolitika kialakítása. E stratégiai célkitűzés alapján készítette elő a Bizottság az első szociális akcióprogramot, ami az alábbi területeken határozott meg jogalkotási feladatokat:

- a munkahelyi egészség és biztonság védelmének;
- a munka díjazásának;
- a munkaidő maximális tartamának;
- a munkavállalói részvételi jogok erősítésének;
- a munkaszerződések minimális követelményeinek;
- a férfi és női munkavállalók egyenlőségének szabályozása.

A Bizottság előterjesztését a Miniszterek Tanácsa 1974. január 21-i ülésén jóváhagyta, ám azt kiegészítette *a szubszidiaritás követelményével* (vagyis azzal az elvvel, hogy a közösségi szervek csak akkor élhetnek jogalkotási felhatalmazásukkal, ha igazolni tudják, hogy a szabályozni kívánt kérdés európai jelentőségű, és közösségi szintű intézkedéssel hatásosabban kezelhető, mintha az intézkedéseket a nemzetállamok hoznák meg). *Az akcióprogram eredményeként* 1975 és 1980 között kezdetét vette az ekkor még csak nemi relációra korlátozódó *az egyenlő bánásmód elvéhez kötődő jogalkotás*, megszülettek a *munkavállalói jogokat védő közösségi irányelvek*, valamint a *munkahelyi egészség és biztonság védelmét célzó 11 irányelv*. Nem történt ugyanakkor előrelépés a munkavállalói részvételi jogok erősítése, az egyenlő bánásmód követelményének a részmunkaidős alkalmazottakra való kiterjesztése és a szülői szabadság közös sztenderdjeinek megha-

tározása tekintetében. Az első szociális akcióprogram lezárultával nem sikerült újabb hasonló, jogalkotási felhatalmazásokat is biztosító programot elfogadtatni.

A szociális dimenzió fejlődésének új lendületet Jacques Delorsnak a Bizottság elnökévé való megválasztása adott 1985-ben. Az új bizottsági elnök előtt álló első feladat az alapszerződési rendszer átfogó felülvizsgálatának és módosításának levezénylése volt egy olyan időszakban, amikor elérhető közelségbe került a közös belső piac kialakítása, ami felerősítette a szociális dömpingtől (és általában a tagállami szociális ellátórendszerekre gyakorolt hatásaival kapcsolatos félelmeket). E kihívásokra Delors a hagyományos szociáldemokrata szemléletmód jegyében a piaci folyamatok szociális megfontolások szerinti megfékezésével akart válaszolni: a több piaci szabadságot erőteljesebb szociális jogalkotással kívánta ellensúlyozni. Újítása az volt, hogy az „**európai szociális tér**” kialakításával az eddig e feladat ellátásában jeleskedő nemzetállami kormányzati apparátust az Európai Közösségével próbálta felcserélni. A szociális jogok közösségi szinten való megerősítését két egymást támogató stratégiával kívánta elérni: a **szociális párbeszéd intézményesítésével és a közösségi minimumsztenderdek kialakításával**. Utóbbi a közösség társadalompolitikai irányultságú döntéshozatali eljárásainak egyszerűsítését feltételezte, ezért 1986-ban az Egységes Európai Okmány elfogadásakor a Bizottság bővíteni javasolta a minősített többséggel eldönthető kérdések körét. A Bizottság erőfeszítéseit azonban csak mérsékelt siker koronázta, mivel az új, 118a cikk csak a munkahelyi egészség- és biztonságvédelmi intézkedések tekintetében biztosította azt, a munkavállalói jogokat és érdekeket érintő jogszabályok elfogadásához továbbra is egyhangú döntésre volt szükség. A szociális minimumsztenderdek elfogadását a tagállamok egy részének – különösen az Egyesült Királyságnak – az ellenállása és a bővítési hullámok is hátráltatták.

A „szociális tér” kialakításának az Egységes Európai Okmánnyal vallott kudarcát követően Delors ismételen megkísérelte, hogy lendületet adjon a közösség szociális jogalkotásának. 1988 végén felkérte a Firenzei Európai Egyetemet, hogy szakértői segítségével készítse el a Közösségben biztosítandó szociális alapjogok katalógusát, a Munkavállalók Közösségi Szociális Kartáját. A dokumentumban újfent kísérletet tettek a minősített többséggel való döntéshozatal tárgykörének kiszélesítésére.

A Munkavállalók Közösségi Szociális Kartájától a Maastrichti Szerződésig

A Munkavállalók Közösségi Szociális Kartája 1989-re készült el, és egy dokumentumba foglalva tartalmazta az európai munkajogi és – jóval szerényebb mértékben a szociális – modell alapjait de a brit kormány merev ellenállás miatt rendelkezéseit nem sikerült az alapszerződési rendszerbe emelni. A briteken kívül viszont mindegyik akkori tagállam csatlakozott a Kartához azzal, hogy kötelezettséget vállaltak a benne foglalt rendelkezések végrehajtására, még akkor is, ha az ennek érdekében való fellépésre a közösségi szervek nem rendelkeztek felhatalmazással. Az aláíró 11 tagállam vonatkozásában elkészült a Közösségi Karta Akcióprogramja is.

A Közösségi Karta ügye a Maastrichti Csúcstalálkozó is napirendre került, ahol a Bizottság már felkészült a várható brit opposíció miatt kialakuló helyzetre, ezért az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződéshez

egy Szociálpolitikai Jegyzőkönyvet és egy Szociálpolitikai Megállapodást csatoltak azért, hogy a Kartában foglalt célok megvalósítására így biztosítsák a közösségi szervek felhatalmazását.

A Szociálpolitikai Jegyzőkönyvben a Kartát aláíró tizenegy tagállam leszögezte, hogy jogalkotásukban figyelembe veszik a Karta előírásait, ám ebbéli tevékenységük nem érinti az alapszerződési rendszert és a korábban elfogadott közösségi szociális jogszabályok hatályát, továbbá hogy a Szociálpolitikai Jegyzőkönyv és a Szociálpolitikai Megállapodás alapján elfogadott jogszabályok nem vonatkoznak az Egyesült Királyságra.

A Szociálpolitikai Megállapodás a tizenegy aláíró tagállamra, de csakis rájuk vonatkozóan bővítette a minősített többséggel meghozható szociálpolitikai intézkedések körét, és rögzítette az európai szociális párbeszéd új rendszerét is, aminek alapján a szociális partnerek lehetőséget kaptak arra, hogy kezdeményezhessék a köztük létre jött megállapodások közösségi jogba foglalását. A változtatások nyomán a 1989–94 között 26 függőben lévő előterjesztés közül 18-at sikerült jogszabályként elfogadni, miközben a hagyományos módon is születtek közösségi szociális jogi normák.

Az Amszterdami Szerződés

A Szociálpolitikai Megállapodás elfogadását követően a közösségi szociálpolitika „kétvágányúvá” vált: az Egyezményben részes tagállamok egymás közti relációjában lehetőség nyílt a gyorsabb és kiterjedtebb szociális jogalkotásra, míg a közösség egészét tekintve fennmaradtak a meglévő akadályok. Ez a helyzet 1997-re változott meg, amikor az 1996. évi parlamenti választásokon győztes brit Munkáspárt ígéretéhez híven csatlakozott a Közöségi Munkavállalók Szociális Kartájához, miközben az Amszterdami Csúcstalálkozón az alapszerződés újabb módosítása zajlott. A brit csatlakozással lehetővé vált, hogy a Kartát beemeljék az Alapszerződés szövegébe, ami Amszterdamban meg is történt. Az [Amszterdami Szerződés a minősített többséggel meghozható döntések körének kitágításával és új koordinációs mechanizmusok intézményesítésével](#) alaposan átalakította az Unió szociális hatásköreit, és új lendületet vitt a közösségi szociálpolitika fejlődésébe.

A módosítások jelentőségét növeli, hogy az együttműködést olyan új területekre is kiterjesztették, mint a foglalkoztatáspolitikai, valamint a társadalmi kirekesztődés és a szegénység elleni küzdelem. Fontos szemléltető jellegű volt az is, hogy az Európa Tanács Szociális Kartájára való közvetlen utalással felértékelődtek a szociális jogok védelmének emberi jogi aspektusai.¹ A nemek közti egyenlőség előmozdítását szolgáló rendelkezések is megújultak, lehetővé téve a nagyobb esélyegyenlőséget biztosító (pozitív diszkriminációs) intézkedések meghozatalát az adott foglalkozási ágakban alulreprezentált nemhez tartozók számára.² Figyelemre méltó kezdeményezést tartalmaz a csúcstalálkozón kibocsátott 22. számú Nyilatkozat, ami előírja, hogy

¹ A 136. cikk szövegezése szerint a tagállamok célkitűzéseiket az olyan alapvető szociális jogok „tudatában” határozzák meg, mint amelyeket az Európa Tanács Szociális Kartája és a Közöségi Munkavállalók Szociális Kartája tartalmaz.

² Hosszú idő után sikerült a Római Szerződés szövegét pontosítani azzal, hogy abba bekerült az „egyenlő értékű munka” kifejezés. A változásnak azonban gyakorlati jelentősége szinte alig volt, mivel a Bíróság ítélkezési gyakorlatában már régóta ennek megfelelően járt el.

a Római Szerződés 100a. cikke alapján „meghozandó intézkedések kidolgozásakor a Közösség intézményeinek figyelembe kell venniük a fogyatékos személyek szükségleteit”.

A módosítások nyomán megújított felhatalmazások alapján az Amszterdami Szerződés óta a szociális politikákat érintő döntések az **1. ábra** szerint hozhatók meg.

Minősített többséggel meghozható döntések

- a munkavállalók (személyek) szabad áramlását biztosító rendelkezések
- a munkahelyi környezet javítását a munkavállalók egészsége és biztonsága védelmében szolgáló intézkedések
- a munkafeltételekre vonatkozó intézkedések (137. cikk a. pont)
- a munkafeltételekre vonatkozó intézkedések (137. cikk b. pont)
- a munkavállalók tájékoztatását és a velük való konzultációt biztosító intézkedések (137. cikk e. pont)
- a munkaerőpiacról kizárt személyek beilleszkedését lehetővé tevő intézkedések (137. cikk h. pont)
- azok az intézkedések, amelyek a férfiak és nők közötti egyenlőséget biztosítják a munkaerőpiacon való esélyek vonatkozásában és a munkával kapcsolatos elbánást illetően (137. cikk i. pont)

Egyhangú szavazással meghozható döntések

- a társadalombiztosítást és a munkavállalók szociális védelmét érintő intézkedések (137. cikk c. pont)
- a munkavállalókat és a munkaszerződés felmondása esetén védő (137. cikk d. pont)
- a munkáltatók és a munkavállalók érdekeinek kollektív képviselőt és védelmét biztosító intézkedések, beleértve a vezetésben való közös részvételt (kivéve a bérezésre, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra és a kizárás jogára vonatkozó intézkedéseket (137. cikk f. pont)
- harmadik állam azon állampolgárainak munkafeltételeit érintő intézkedéseket, akik jogszerűen tartózkodnak a közösség területén (137. cikk g. pont)
- a szociális biztonsági rendszerek koordinációját szolgáló intézkedések (42. cikk)
- a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni fellépéshez szükséges intézkedések (13. cikk)

Nyitott koordinációs módszer alkalmazása

- foglalkoztatáspolitikai (128. cikk)
- a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem (137. cikk j. pont)
- a társadalombiztosítási rendszerek modernizálása (137. cikk k. pont)

Forrás: saját szerkesztés.

1. ábra: Döntéshozatali módok

A közösségi szociálpolitika fejlődése az ezredforduló óta

Az Amszterdami Szerződésben biztosított felhatalmazásokra támaszkodva határozták meg az Európa Tanács 2000 márciusában, **Lisszabonban** tartott ülésén az Unió ezredfordulóra vonatkozó **stratégiai célját**, vagyis azt, hogy az Uniónak 2010-ig a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb, fenntartható növekedésre képes tudásalapú gazdaságává kell válnia több és jobb munkahely kialakítása és a társadalmi kohézió magas szintje mellett. Az Unió stratégiai céljai között való megjelenítéssel a szociális dimenzió felértékelődött, amit az is alátámasztott, hogy a Csúcs következtetései felszólították a Tanácsot a szociálpolitika jövőbeli irányairól szóló álláspontjának kialakítására. Ez az év végén, a decemberi Nizzai Csúcstalálkozón történt meg, ahol elfogadták az **Európai Szociálpolitikai Menetrendet**, az **Unió első szociálpolitikai stratégiáját**, melyben a szociálpolitika produktív jellegét hangsúlyozták.

Az Európai Szociálpolitikai Menetrend (2000–2005)

A Szociálpolitikai Menetrend az együttműködésnek a hagyományos területeken való fenntartása mellett radikálisan új politikai kezdeményezéseket is tartalmazott, mint például a **szociális védelem korszerűsítése**, a **társadalmi beilleszkedés előmozdítása**, a **diszkrimináció leküzdését szolgáló programok támogatása**. Ezek megvalósításához azonban **nem rendelt többletforrásokat**, ehelyett elegendőnek tartotta a közkiadások újraorientálását a tagállami szociális politikák hatékonyságának növelése érdekében. A Szociálpolitikai Menetrendben meghatározott célkitűzések megvalósítása korántsem egyforma intenzitással vette kezdetét. **Kiemelt jelentőségűek a foglalkoztatási szint növelését és a tudásalapú gazdaságra való áttállást** szolgáló intézkedések, amelyek az Unió cselekvési programjának magjába tartozó foglalkoztatási stratégia szerves részét alkották. Ezzel szemben a szociális védelem korszerűsítését célzó beavatkozások közül csak a nyugdíjrendszerek átalakítása tekintetében teljesedett ki a nyitott koordináció módszerén alapuló, közösségi irányvonalak kibocsátása és az azokhoz igazított nemzeti cselekvési tervek révén megvalósuló együttműködés.³ Az egészségügyi és idősgondozási rendszerek területén hosszú időn keresztül csupán az információk gyűjtése zajlott a közös célkitűzések meghatározásának előkészítése érdekében.

A lisszaboni stratégia felülvizsgálata

Az új évezred első évtizedének közepére nyilvánvaló vált, hogy a lisszaboni stratégiában megjelölt célok a jelzett határidőre nem fognak teljesülni, ezért a stratégia előre tervezett félidős vizsgálata a szociálpolitikai célkitűzések újragondolására is lehetőséget teremtett. A közösségi stratégia felülvizsgálatát a Wim Kok, a Szociálpolitikai Menetrendét pedig egy másik, de Lamothe vezetésével működő munkacsoport végezte. A két munkacsoport eltérő következtetésekre jutott, és közülük az új, José Manuel Barroso vezetésével felálló Bizottság az átfogóbbat, Wim Kok jelentését vette alapul programja megvalósításához. Ennek megfelelően a **közösségi stratégia hangsúlyai megváltoztak: annak előterébe a versenyképesség és a foglalkoztatás növelése került**, az egyéb szakpolitikai (szociálpolitikai, környezetvédelmi stb.) **célkitűzéseket pedig azokhoz igazították**. A hangsúlyváltás jegyében zajlott le a **nyitott koordináció addigra meglehetősen szerteágazó folyamatnak áramvonalasítása**. 2006-tól a szociális védelmi és társadalmi befogadási irányvonalakat az időben őket megelőzően kibocsátott integrált gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai irányvonalakhoz kezdték igazítani, és egységes hároméves ciklusokat bonyolítani. Az évtized végéhez közeledve a 2008-ban kirobbant pénzügyi, majd gazdasági világválság körülményei közt már nem lehetett megelégedni a – csak részben e fejlemények miatt nem teljesülő – lisszaboni stratégia egyszerű kiigazításával, hanem új stratégiát kellett alkotni, ami az „Európa 2020” elnevezést kapta.

A Lisszaboni Szerződés

Az eredetileg szűk körű gazdasági együttműködési céllal létrehozott EGK az ezredfordulóra a szakpolitikák széles körére kiterjedő együttműködési fórummá vált. Ez megnövelte a döntéshozó szervek politikai felelős-

³ A nyitott koordináció folyamatát részletesen kiadványunk 1.3.3. pontja tárgyalja

ségét, ami azonban nem tükröződött a döntéshozó szervek demokratikus legitimációjában. A keleti bővítés ugyancsak sürgette az intézményi reformokat, mivel 27 igen eltérő gazdasági fejlettségű és politikai kultúrájú tagállam érdekeinek összehangolása jóval összetettebb feladat, mint fél vagy egy tucat hasonló gazdasági és társadalmi hátterű országé. E kényszereknek igyekezett megfelelni az EU azzal, hogy alkotmányos szerződésben kívánta rögzíteni működésének legfontosabb szabályait. Az EU alkotmányos szerződését 2004. október 29-én fogadta el a Tanács, aminek az eredeti elképzelések szerint az ugyanebben az évben elfogadott Alapjogi Charta is részét képezte volna. [Az alkotmányos szerződés azonban hollandiai és franciaországi elutasítása miatt nem lépett életbe](#), ami az intézményi reformok elmaradása miatt az együttműködés zátonyra futásával fenyegetett. Ezt a helyzetet [az alkotmányos szerződést helyettesítő Lisszaboni Szerződés elfogadásával](#) pótolták 2007-ben, ami a szociális területen az alábbi változásokat eredményezte.

1. Az Alapvető Jogok Chartáját az Alapszerződéshez csatolták, de nem foglalták bele annak szövegébe, így jogi státusza gyenge és bizonytalan, ám azzal, hogy a meghirdetett jogok között gazdasági és szociális természetűek is szerepelnek, a dokumentum mégis úttörő jelentőségű.
2. A Lisszaboni Szerződést szociális klauzulával (záradékkal) látták el, ami szerint az összes közösségi (szak)politikai döntés és azok végrehajtása során figyelembe kell venni a közösség szociális célkitűzéseit, különösen a foglalkoztatás, az oktatás, a képzés és az egészségvédelem magas szintjének biztosítását, a szociális védelem megfelelőségének biztosítékait, valamint a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem szempontjait.
3. Az uniós szervek felhatalmazást kaptak arra, hogy meghatározzák a közösségi célú szolgáltatások szervezésének és működtetésének elveit.

[Az Európa 2020 stratégia](#)

A stratégia címe szerint az intelligens, fenntartható és befogadó működés stratégiája,⁴ ami három pilléren nyugszik: az [intelligens \(tudáson és innováción alapuló\)](#) és [fenntartható \(a jelenleginél erőforrás-hatékonyabb\)](#) az európai gazdaság versenyképességet biztosító [növekedésen](#), valamint az ennek hátterét képező [társadalmi stabilitást biztosító befogadókészség növelésén](#). A stratégia társadalompolitikai szempontból legjelentősebb célkitűzései az oktatás, a foglalkoztatás és a szegénység elleni küzdelem területére terjedtek ki. Az oktatáspolitikai célok között szerepel a felsőoktatás modernizációja és a felsőfokú végzettségűek arányának növelése, a diák- és gyakornokmobilitást előmozdító programok intenzív támogatása és az iskolai lemorzsolódás arányának csökkentése. A foglalkoztatáspolitikában a „rugalmas biztonság” (flexicurity⁵) megteremtését, a munka és a családi élet összeegyeztetését szolgáló intézkedések meghozatalát, az adó- és a szociális ellátórendszerek hatékonyságának felülvizsgálatát várják el a tagállamoktól annak érdekében, hogy teljesít-

⁴ COM(2010) 2020 végleges; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:HU:PDF>

⁵ A „flexicurity” („rugalmas biztonság”) először a '90-es években Dániában alkalmazott újszerű foglalkoztatáspolitikai megközelítési mód, ami a munkajogi szabályozás lazításával elért munkaerő-piaci rugalmasságot ötvözi a munkavállalók szociális biztonságának garantálásával és aktív állami foglalkoztatáspolitikával.

hetővé válnak az a számszerűsített célkitűzés, hogy a 20–65 év közötti európai polgárok 75 százaléka dolgozzon 2020-ban. A társadalmi befogadás területén alkalmazott nyitott koordinációs módszert a kölcsönös ellenőrzést és a bevált módszerek cseréjét biztosító együttműködési platformmá alakítanák át a strukturális alapokból származó támogatások segítségével. A tervek szerint a platform működését a diszkrimináció elleni fellépés, a szociális védelmi és nyugdíjrendszerek megfelelőségét és fenntarthatóságát vizsgáló értékelés, továbbá a migránsok integrációját szolgáló menetrend elkészítése egészítené ki. A tagállamok feladata lesz a társadalom leginkább veszélyeztetett csoportjainak életkörülményeit javító intézkedések kidolgozása. A stratégia alkalmazásától azt remélik, hogy 2020-ig negyedével sikerült csökkenteni a szegénységben élő európaiak arányát.

Az EURÓPA 2020 előkészítésével párhuzamosan tovább folytatódott a közösségi nyugdíjstratégia megvalósítása, illetve az egészségügyi stratégia kidolgozása. A Bizottság előbb 2010-ben Zöld, majd **2012-ben Fehér könyvet**⁶ bocsátott ki a **közös nyugdíjstratégia** felülvizsgálatáról. A dokumentum a korábbiaknál nagyobb hangsúlyt helyez a magánnyugdíjak garanciáinak és pénzügyi-gazdasági válságok elleni védelmének kérdéseire, a munkáltatók fizetésektelenségi kockázatának kezelésére, illetve a befektetési jelleggel működő nyugdíjalapokkal kapcsolatos információk áttekinthetővé tételére, miközben a korábban kialakított stratégiai célokat (a nyugdíjak megfelelőségének, a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságának és átláthatóságának biztosítása) is fenntartja.

2007-ben hosszú előkészítés után közreadták a **közösségi egészségügyi stratégiát** tartalmazó **Fehér könyvet**.⁷ A szerzők az első számú kihívást a népesség előregedésében látták, mivel az hosszabb távon kétségesé teszi a jelenlegi feltételekkel működő egészségügyi rendszerek finanszírozhatóságát. Ennek kivédésére a betegségmegelőző intézkedések szélesebb körben való alkalmazását javasolják. Második kihívásnak a globalizációs folyamatok egészségügyi kockázatait (járványok terjedése, bioterrorizmus) tekintik, melyekkel szemben Európának koordinált stratégiát kell kidolgoznia. Harmadik célkitűzésként az egészségügyi rendszerek működésének dinamikusabbá tétele és az új egészségügyi technológiák terjedésének támogatása említhető.

Ellenőrző kérdések

1. Milyen érvek hozhatók fel a tagállami szociális politikák harmonizációja mellett? Mennyiben relevánsak ezek az érvek az új évezred első évtizedének végén?
2. Milyen változásokat hozott a közösségi szociálpolitikában az Amszterdami Szerződés?

⁶ COM(2012) 55 final; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:HU:PDF>

⁷ COM (2007) 630 végleges; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2007/com2007_0630hu01.pdf

- Castles, Francis G. (2009): Lefele tartó verseny? In Nyilas Mihály (szerk.): *A jóléti állam a 21. században*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 79–103.
- COM(2007) 630 végleges. *Fehér könyv*. Együtt az egészségért: Stratégiai közelítés az EU számára 2008–2013. Brüsszel, 2007. 10. 23.
- COM(2008) 418 végleges. A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – „A szociális Európa érdekében tett kötelezettségvállalás megújítása: A szociális védelemre és társadalmi integrációra irányuló nyitott koordinációs módszer megerősítése”.
- COM(2010) 2020 végleges. A Bizottság közleménye. Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája.
- COM(2011) 11 végleges. Éves növekedési jelentés 1. melléklet. Az Európa 2020 stratégia keretében elért haladásról szóló jelentés. Brüsszel, 2011. 1. 12.
- EGSZB 2011/C 44/04 – Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A nyitott koordinációs módszer és a szociális záradék az Európa 2020 stratégia kontextusában (feltáró vélemény).
- Egyed Mária és Gyulavári Tamás (1998): *Az Európai közösség szociálpolitikája a kezdetektől a Maastrichti Szerződésig*. Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996): After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In Esping-Andersen, G. (ed.): *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. SAGE, London, 1–32.
- Esping-Andersen, Gøsta (2006): Ismét a Jó Társadalom felé? *Esély*, 6: 3–27.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J. (2001): *A New Welfare Architecture for Europe?* Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union. Final version, September. http://www.euro.centre.org/data/1182414898_63513.pdf
- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles, J. (eds.) (2002): *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press, Oxford.
- Gyulavári Tamás (szerk.) (2000): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. OFA Kht., Budapest.
- Gyulavári Tamás (szerk.) (2004): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. OFA Kht., Budapest.
- Hansen, Magnus Paulssen and Peter Triantafyllou (2011): The Lisbon strategy and the alignment of economic and social concerns. *Journal of European Social Policy*, July, 21: 197–209.
- Pierson, Christopher (2009): Három kihívás. In Nyilas Mihály (szerk.): *A jóléti állam a 21. században*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 353–397.
- Pochet, Philippe and Cristopher Degryse (2007): Social policies of the European Union. *Global Social Policy*, 10 (August): 248–257.
- Taylor-Gooby, Peter (2009): Új kockázatok és társadalmi változás. In Nyilas Mihály (szerk.): *A jóléti állam a 21. században*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 397–435.

1.3. A szociálpolitikák közelítési mechanizmusai az Európai Unióban

JUHÁSZ GÁBOR

1.3.1. Harmonizáció

Az európai gazdaságok fokozatos közelítésének folyamata miatt a verseny tisztaságának megőrzése elengedhetetlenné tette az együttműködést a munkaerő költségét befolyásoló tényezők tekintetében. A kezdettől nyilvánvaló volt, hogy a munkaerő árát két, a szociális jogalkotás tárgyát képező tényező befolyásolja: a munkajogi környezet, valamint a szociális jogok kiterjedtségükkel szoros összefüggésben lévő finanszírozási igénye (adók és járulékok formájában). Az előző fejezetben már ismertettük azokat az érveket, melyek a tagállami szociális biztonsági rendszerek harmonizálása mellett szóltak, valamint azt, hogy az Európai Gazdasági Közösségek megalapításakor végül is miért vetették el azokat. Ennek következtében az 1957-ben aláírt Római Szerződés szociálpolitikával foglalkozó fejezetében ugyan megjelent a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek összehangolása iránti igény,¹ ám a 117. cikk második mondatának szövegezéséből következően ez elsősorban a közös piac kialakítása és működése iránti igényből következett, nem önmagában a folyamat fontosságának elismeréséből. Az alapító szerződésben meghatározott eljárások, valamint a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések csak másodlagos szerepet kaptak ebben. A szöveg azt is egyértelművé tette, hogy a szerződő felek csak az összehangolás lehetővé tételében és nem annak biztosításában értettek egyet. A Római Szerződés rendelkezései ennek megfelelően nem zárták ugyan ki a tagállamok szociális politikáinak közelítését, de jogalkotási felhatalmazást ebben a pillanatban csak a közös piac létrehozásával és működtetésével összefüggő kérdések tekintetében biztosítottak. Noha az 1974-ben indított első Szociális Akcióprogram céljaként a szociálpolitikák harmonizálását jelölték meg, a felhatalmazások miatt ez továbbra is csak addig a mértékig terjedt, ami elengedhetetlen volt a közös piac kialakításához és működtetéséhez. A szociális politikát illetően az alapszerződési rendszer módosításai sem hoztak áttörést. Miközben az Egységes Európai Okmány és a Maastrichti Szerződés a foglalkoztatás és a munkaügyi kapcsolatok tekintetében olyan új kompetenciákat biztosított a közösségi szerveknek, amelyek birtokában az e területeken hozott intézkedéseket már nem kellett a közös piac működéséhez való szükségességük igazolásával alátá-

¹ 117. cikk: A tagállamok egyetértenek abban, hogy szükség van a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek javítására, hogy ezáltal – e fejlődési folyamat fenntartása mellett – lehetővé váljon ezek összehangolása. Úgy vélik, hogy ez a fejlődés nemcsak a szociális rendszerek összehangolását előnyben részesítő közös piac működéséből következik, hanem az e szerződésben megállapított eljárásokból, valamint a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséből is.

masztani, a szociális jogalkotás esetében ez csak a munkajogi, valamint munkahelyi egészség és biztonság előmozdítását szolgáló intézkedések körében vált lehetségessé.

Mivel a szociális biztonsági rendszerek vonatkozásában az együttműködésnek az alapító szerződésben körvonalazott struktúrája eleve kizárta a nemzeti rendszerek egységesítését, [a harmonizációs célú szociális jogalkotás](#) a közösség gazdasági céljainak megvalósításához szükséges, [a munka világával összefüggő kérdések szabályozására korlátozódott](#). A szűkkeblűen megállapított jogalkotási felhatalmazások és az egyhangú döntéshozatal követelménye miatt – ami alól a '80-as évek végétől csak a munkahelyi egészség és biztonság tárgyában hozott intézkedések képeztek kivételt – a szociális és munkajogi rendelkezések összehangolása csak bizonyos területeken, így a szabad mozgást, a dolgozók munkahelyi egészségének és biztonságának, valamint a munkaszerződések védelmét, továbbá a foglalkoztatásbeli egyenlő bánásmódot biztosító rendelkezések körében kezdődött meg. Ahol megkezdődött, ott a közös szabályok kialakítása jellemző módon a „legkisebb közös többszörös” elvét követve valósult meg. Jellemző példája ennek a munkaidő közösségi szabályozásáról szóló irányelv, ami azért állapította meg a heti munkaidő maximális időtartamát 48 órában, mert az összes tagállam munkaidőre vonatkozó szabályozását figyelembe véve ennél hosszabb időtartammal sehol sem lehetett találkozni. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a közösség szociális és munkajogi jogalkotási felhatalmazásainak nagy részével nem tudott jogfejlesztő módon élni. Ez alól kivételt képez a nemek közti egyenlő bánásmód biztosításának területe, ahol – nem kis részben a Bíróság értelmezési tevékenységének köszönhetően – a közösségi jog úttörő szerepet játszott.

A [közösségi jogalkotás jogfejlesztő szerepe legerőteljesebben a csatlakozó országok tekintetében érvényesül](#), mivel azoknak a már meglévő közösségi joganyaghoz kell igazítaniuk nemzeti szabályaikat – a közösségi szabályozás befolyásolásának lehetősége nélkül. A „bentlívők” esetében ez a hatás mérsékeltebb.²

A [munkajogi szabályozás harmonizációja](#) meglehetősen [töredékes](#), hiszen az csak azokra a területekre terjed ki, amelyeken konszenzus uralkodik a szabályozás szükségességéről. E konszenzus hiányában olyan kulcsfontosságú területekre nem terjed ki a közösségi szabályozás, mint például a munkaviszony megszűnése. A munkajogi szabályozás eszközt az EU-ban az irányelvek képezik, így a közösség csak a szabályozással megvalósítandó célokat rögzítheti – a jogalkotási célok megvalósítási módjának meghatározása a tagállamok kompetenciájában marad. A munkajogi sztenderdek mögött ezért igen eltérő módon működő intézmények, eljárási és anyagi jogi normák, valamint jogalkalmazási gyakorlatok állnak. Az összkép tehát a közösségi szociális jog azon a területein is igen tarka, ahol a szabályok sztenderdizálása folyik.

² Ebben szerepe volt annak is, hogy a csatlakozási tárgyalások során jogszabályi rendelkezések végrehajtásának ellenőrzése nem képezte érdemi vizsgálat és kifogások tárgyát – noha a Bizottság tudott arról, hogy a kelet-közép-európai volt szocialista országok hagyományaiknak megfelelően nem fordítanak különösebb figyelmet a jogrendszerükben keresztül-kasul, a közösségi normákat messze meghaladó szinten meghirdetett szociális és munkajogi rendelkezések betartására.

1.3.2. A koordináció mint a szociálpolitikák összehangolásának jogi eszköze

A szociálpolitika összehangolásának másik módszere a szociális biztonsági rendszerek koordinációja, amit kifejezetten a nemzetállami szabályozás tiszteletben tartásának igényével alkalmaznak. A szociális biztonsági koordináció kifejezett célja az volt, hogy az igen eltérő szabályokkal rendelkező nemzeti rendszerek önállósága megmaradjon, miközben a különböző jogosultsági és juttatási szabályok szerint működő rendszerekben megforduló uniós polgárok meg tudják őrizni biztosított jogviszonyuk összes lényeges elemét. Az **EU jogalkotási célja** ezen a területen hagyományosan annak biztosítása, **hogy a vándorló munkavállalók** (továbbá a nyugdíjasok, diákok, önmaguk ellátásáról gondoskodni tudó egyéb személyek) szociális ellátásra való jogosultságaik tekintetében az országok közti munkáltató váltás miatt **ne kerüljenek rosszabb helyzetbe**, mintha ezt egy tagállamon belül tennék meg.

Mivel a harmonizációt szolgáló szabályok az antidiszkriminációs jogalkotás, a munkahelyi egészség-, biztonságvédelem és a munkajog, a jóval lazább keretek közt zajló együttműködést feltételező koordinációs szabályok pedig csupán a szociális biztonsági rendszerek átjárhatósága tekintetében kerülnek alkalmazásra, a közösségi szociálpolitika összehangolásának ezek az eszközei olyan intézkedésekhez vezetnek, amelyek csupán közvetetten – és akkor is csak kismértékben – befolyásolják a jóléti újraelosztás tagállamokban zajló folyamatait.

1.3.3. A szociálpolitikák összehangolásának jogon kívüli eszközei

Noha a szociálpolitikai együttműködés klasszikus módszerének a kemény jogi rendelkezésekkel megalapozott intézkedéseket szokás tekinteni, **a jogon kívüli eszközök repertoárja azoknál jóval szélesebb**. Ide lehet sorolni a közösségi alapok projektalapú támogatásait (Strukturális Alapok, PROGRESS), a Delors-féle elnökség kiemelt programjaként szereplő szociális párbeszéd rendszerének kiépítését és működtetését, valamint a nyitott koordináció módszerének a szociálpolitika különböző területein való alkalmazását.

A Strukturális Alapokból származó támogatások

A Strukturális Alapok célja **a régiók fejlettségében mutatkozó különbségek csökkentésével a gazdasági és szociális feszültségek tompítása**. A közösség négy struktuális alapot tart fenn, melyeket az együttműködés különböző szakaszaiban hoztak létre. Az alapok forrásait a közösségi politikai kezdeményezésekhez igazított prioritásoknak megfelelő projektek finanszírozására fordítják. Elsőként, 1960-ban az **Európai Szociális Alapot** állították fel, amelynek eredeti célja a munkaerő közösségen belüli vándorlásának (szabad mozgásának) elősegítése volt. Napjainkra céljai közé a humán erőforrások fejlesztése és a foglalkoztatás növelése tartozik. Ennek keretében az aktív munkaerő-piaci beavatkozást, a társadalmi befogadást, az esélyegyenlőség előmozdítását, az egész életen át tartó tanulást célzó projektek támogatásával járul hozzá a közösségek politikai kezdeményezéseinek megvalósításához. Az alapok közül másodikként az **Európai Mezőgazdasági**

és **Orientációs Alap** jött létre 1962-ben az agrárstruktúra átalakítását és a vidékfejlesztést segítő programok támogatására. Az **Európai Regionális Fejlesztési Alapot** 1975-ben hozták létre, célja a regionális különbségek csökkentése, valamint a stabil és fenntartható fejlődés elősegítése. A **Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz** 1993 óta létezik a halászati erőforrás-gazdálkodás kiegyensúlyozott felhasználása és struktúrájának versenyképessé formálása céljából. A közös pénzügyi rendszer kialakításából származó feszültségek csökkentésére 1994-ben állították fel a legszegényebb tagállamok infrastrukturális fejlesztését céljául kitűző **Kohéziós Alapot** – ami azonban **nem tartozik a Strukturális Alapok közé**. A Kohéziós Alap környezetvédelmi beruházásokat és a közlekedési infrastruktúra fejlesztését támogatja. Azok a tagállamok részesülhetnek támogatásban, amelyek bruttó nemzeti terméke az EU-átlag 90 százaléka alatt van. Magyarország így a 2007–2013-as költségvetési időszakban is a kedvezményezett országok közé tartozik.

A gazdasági válság szociális következményeinek kezelésére **2009-ben „ad hoc” jelleggel** az Unió a Strukturális Alapoktól elkülönült **Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alapot** létesített. Ennek működése átmeneti jellegű: csak a gazdasági válság időtartamára kívánják működtetni azért, hogy egyszeri egyedi támogatásokat biztosítson a jelenlegi gazdasági válság következtében elbocsátott munkavállalók támogatására. Az Alap a munkakereséshez, a szakmai orientációhoz, a személyre szabott képzési és átképzési programokhoz, mentoráláshoz és a vállalkozói készségeket ösztönző programokhoz nyújt támogatást, de forrásai nem használhatók fel a megnövekedett szociális védelmi terhek (pl. munkanélküli ellátások) finanszírozására.

A PROGRESS program

A **közösségi foglalkoztatási és társadalmi befogadási stratégia támogatására** hozták létre a PROGRESS programot. 2006-ban. A program öt területen nyújt támogatásokat meghatározott tevékenységek folytatására. A tevékenységi területek, melyekre a forrásokat irányítják:

- foglalkoztatás,
- szociális védelem és társadalmi befogadás,
- munkakörülmények,
- megkülönböztetés elleni küzdelem és sokféleség,
- nemek közti egyenlőség.

A támogatott tevékenységek a következők:

- a tevékenységi területeken uralkodó helyzet jobb megértésének javítása a tagállamokban elemzésekkel, tanulmányokkal, statisztikák és indikátorok kidolgozásával;
- a tevékenységi területekkel kapcsolatos európai irányvonalak és ajánlások végrehajtásának nyomon követése, továbbá annak vizsgálata, hogy milyen kölcsönhatások vannak az adott területre, valamint a más területekre vonatkozó európai stratégiák közt;
- a politikák, jó gyakorlatok és az innovatív megközelítések cseréjének megszervezése és a kölcsönös tanulás előmozdítása;
- a tudatosság erősítése, információk terjesztése.

A program pénzügyi keretösszege a 2007–2013 közti költségvetési időszakban 683,25 millió euró, melynek 23 százalékát a foglalkoztatási, 30 százalékát a szociális védelmi és társadalmi befogadási, 10 százalékát a munkakörülmények javítását segítő, 23 százalékát a megkülönböztetés elleni küzdelem és sokféleség, 12 százalékát a nemi egyenlőség biztosítását szolgáló területre, „szakaszra” kell fordítani.

A szociális párbeszéd

A szociális párbeszéd különböző formái végigkísérték a közösségek történetét, európai szintű intézményesítése mégis az 1980-as évek második feléhez és Jacques Delors akkori Bizottsági elnök nevéhez köthető, aki az általa meghirdetett „európai szociális tér” szerves részének tekintette a szociális partnerekkel való konzultációt. A Delors-féle, a '90-es évekre valósággá vált vízió kiindulópontja a korabeli (nyugat-európai) [tagállamokban létező szociális párbeszéd rendszerének európai szintre való transzformálása](#) volt. A szociális párbeszéd európai modelljében a munkáltatók és a munkavállalók érdekképviselői közt a különböző szinteken folyamatos az egyeztetés és a különböző szintek is szervesen épülnek egymásra: az érdekegyeztetés egyszerre zajlik a cégek és az ágazatok szintjén, valamint össznemzeti vonatkozásban. Az európai szociális párbeszéd intézményesítése a meglévőkre szervesen ráépülő új szintet jelentett az 1990-es években. Ennek volt köszönhető, hogy a Maastrichti Szerződés kvázi jogalkotási felhatalmazást biztosított a szociális partnerek európai szintű szervezeteinek azzal, hogy jogot biztosított számukra arra, hogy kezdeményezhessék keretmegállapodásaik irányelvként való kodifikálását úgy, hogy azokról a Tanács csak igennel vagy nemmel szavazhat, az előterjesztés módosítására nincs lehetősége. A szociális partnerek keretmegállapodásaikat nemcsak akkor érvényesíthetik, ha azokat a Tanács irányelvként fogadta el, hanem úgy is, ha a megállapodások betartását nemzeti szövetségeik vállalják. (A lehetőség megnyitása óta csak néhány keretmegállapodásból született irányelv, 1995-ben a szülői szabadságról, 1997-ben a részmunkaidős foglalkoztatás, 1999-ben pedig a határozott idejű foglalkoztatás szabályairól.

A nyitott koordináció módszere

A nyitott koordinációs módszer előzményei a kilencvenes évek első harmadára nyúlnak vissza, amikor is a tagállamok makrogazdasági stratégiáinak jogi szabályozással lehetetlen összehangolása céljából a Tanács általános gazdaságpolitikai irányelvek kibocsátásába kezdett. Ere először 1993-ban került sor, amit az elkövetkező időben a tapasztalatok értékelése alapján évente megismételt. Az irányelvek általános cselekvési irányokat, valamint a költségvetési hiányon, az infláció, valamint az államadósság GDP-arányos mértékén alapuló ún. konvergencia-kritériumokat mint mérőszámokat tartalmazott. A módszert 1997-ben az Amszterdami Szerződés rendelkezései nyomán kezdték alkalmazni egy másik területen, ahol a jogi szabályozás lehetőségei hasonlóan korlátozottak voltak: a foglalkoztatáspolitikában. A [módszer választását az indokolta, hogy](#) miközben az együttműködés intézményesítése elkerülhetetlennek látszott, [a tagállamok e területen nem voltak hajlandók jogalkotási kompetenciáikat a közösségi szervekre ruházni](#), A hagyományos, jogi szabályozásbeli eszközök hanyagolása mellett szólt az is, hogy az aktív foglalkoztatáspolitikai szabályozása nemzetállami szinten is jellemzően keretjellegű, a szabályozás csak az intézményrendszert és a beavatkozás le-

hetséges módjait határozza meg, jogosultságokat viszont ritkán keletkeztet. A módszer alkalmazását már az Amszterdami Szerződés elfogadását követő évben, 1998-ban elkezdték, és kezdetben – a gazdaságpolitikai együttműködéshez hasonlóan – éves ciklusokban folytatták. A módszer alkalmazásának következő lépcsője a lisszaboni stratégia meghirdetése volt. A lisszaboni stratégiai célok megvalósításához ugyanis olyan új területeken is meg kellett kezdeni a tagállami szakpolitikák összehangolását, mint a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni fellépés és a szociális védelmi rendszerek modernizációja. Ezek újraelosztást igénylő területek, amelyek hagyományosan a nemzeti szuverenitás körébe tartoztak, ahol a közösség nem rendelkezett és belátható időn belül nem is fog rendelkezni kompetenciákkal. Ezért olyan együttműködési módszert kellett alkalmazni, ami tiszteletben tartja a tagállamok szuverenitását. Erre kiválóan megfelelt a makrogazdaságban, illetve foglalkoztatáspolitikában már korábban alkalmazott nyitott koordinációs módszer.

Maga a nyitott koordinációs módszer (Open Method of Co-ordination – OMC) egy több mozzanatból álló politikai folyamat, aminek az elején a Tanács kidolgozza a stratégiai célokat (1. ábra). Ezt követően a Bizottság javaslatot tesz a célkitűzések megvalósítását szolgáló irányvonalakra, valamint a tagállamok megvalósításban nyújtott teljesítményét mérő indikátorokra, amiket a Tanács fogad el. A közösségi irányvonalak mentén a tagállamok elkészítik nemzeti akciótervüket, és azt elküldik az Európai Bizottságnak. A Bizottság az állandó bizottságok (gazdasági és szociális bizottság, régiók bizottsága) közreműködésével elkészíti értékelését az akciótervekről, és ezek alapján kiemeli a jó gyakorlatokat, illetve ajánlást tesz a tagállamoknak. Az értékelés képezi az alapját a következő ciklusra vonatkozó irányelvek előkészítésének.

A nyitott koordinációs módszer egyik **előnyeként** szokás említeni, hogy „**megteremti az együttműködés alapját** olyan területeken, **ahol a hagyományos közösségi metódusok** – mint a jogi szabályozás stb. – **nem alkalmazhatóak**” (Taller 2005: 16). A módszer alkalmazásának másik előnyét abban látják, hogy „elősegített **egyfajta »kognitív konvergenciát«** az európai szociális modellről való elképzeléseket illetően”, míg **kritikusai** leginkább a **szankciók teljes hiányát** emlegetik, mivel „attól tartanak, hogy a célkitűzéseknek így alig lesz tényleges hatásuk azon kívül, »amit a tagállamok amúgy is megtettek volna«” (uo.: 14). Hasonlóképp a Wim Kok-jelentés is felvetette, és az újonnan csatlakozó országok nemzeti cselekvési terveinek vizsgálata is azt igazolta, hogy a nyitott koordinációs módszer alkalmazásánál az egyik legfőbb problémát **a tagállamok elkötelezettségének hiánya** jelenti.³ A nyitott koordinációs módszert az új évezred első évtizedének végén az alábbi területeken alkalmazzák az Európai Unióban:

- gazdaságpolitika,
- foglalkoztatáspolitikai,
- nyugdíjpolitika,
- egészségpolitika,
- társadalmi befogadás,
- oktatás- és ifjúságpolitika,
- bevándorlás és menekültügy.

³ *Jobs, jobs, jobs*. Creating more employment in Europe (idézi Juhász és Taller 2005: 24).



Forrás: saját szerkesztés.

1. ábra: A nyitott koordináció folyamata

A szociális politikák összehangolása terén mutatkozó feladatoknak eltérő felhatalmazások birtokában igyekeznek eleget tenni az uniós szervek. Más-más területen, de a közösségi intézkedéseknek éppúgy részét képezik a kötelező erejű aktusok, mint a jogon kívüli eszközök.

Az elérni kívánt cél tekintetében is a kettősség a jellemző, hiszen az intézkedések egy része közös szabályok, sztenderdek és gyakorlatok kialakításával a szociális politikák egységesítését, más részük csak a meglévő és igen eltérően működő rendszerek átjárhatóságának biztosítását szolgálja. Általánosságban az állapítható meg, hogy – mivel a szociálpolitika továbbra is a nemzeti szuverenitás egyik utolsó és a tagállamok

által feladni egyáltalán nem kívánt bátyája – annak lényegét, vagyis az újraelosztási viszonyokat befolyásoló kérdéseit illetően a közösség csak kötelező erő nélküli, joga kívüli eszközökkel rendelkezik.

Ellenőrző kérdések

1. Mivel magyarázható a szociálpolitika harmonizációját szolgáló jogalkotási felhatalmazások korlátozottsága?
2. Értékelje, hogy mennyiben alkalmas a nyitott koordináció módszere a nemzetállami szociális politikák befolyásolására!

Irodalom

Gyulavári Tamás (szerk.) (2012): *Munkajog*. 2. fejezet. Eötvös Kiadó, Budapest.

Haack, Lucas S. J. (2006): A nyitott koordináció módszere az Európai Unióban. *Soziale Sicherheit (CHSS)*, 2: 116–120. Tömörített változat: <http://www.eski.hu/civiltajekoztatas/cikk.cgi?id=6021>, Letöltés: 2012. 03. 30.
Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok. November 2003. http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/90_publications/employment_taskforce_report2003.pdf

Juhász Gábor, Taller Ágnes (2005): A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem az EU új tagállamaiban. *Esély*, 6: 23–63. http://www.esely.org/kiadvanyok/2005_6/juhasz.pdf

Taller Ágnes (2005): *A nyitott koordináció módszere az európai szociálpolitikai együttműködésben*. Kézirat.

Vajda Györgyi (2012): A közösségi együttműködés a nyitott koordináció módszerével a szociális védelem területén. In Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. OFA Kht., Budapest.



2. AZ EURÓPAI UNIÓ SZOCIÁLIS POLITIKÁI

2.1. Szociális jogok az EU Alapjogi Kartájában¹

JUHÁSZ GÁBOR

2.1.1. A szociális jogok az uniós alapjogi diskurzusban

A közösségi alapjogi diskurzus döntően az Európai Bíróság és a tagállami bíróságok közötti kommunikációval vette kezdetét a közösségi jogi rendelkezések hiteles értelmezésének folyamatában. E párbeszéd alapvetően a gazdasági szabadságok tekintetében zajlott (pl. szabad mozgás), és a tagállami alkotmányos gyakorlatoknál jóval erőteljesebb következtetésekre vezetett. **Szociális jogi kérdések nem alapjogi szinten, hanem a gazdasági szabadságok érvényesüléséhez szükséges konkrét intézkedések formájában merültek fel.** (Elvi megállapításokkal szolgáló diskurzus csak az egyenlő bánásmód biztosítását illetően folyt, ami csak közvetetten és részlegesen kapcsolható a szociális jogokhoz.) E folyamat hatására az 1980-as évek közepére az Európai Gazdasági Közösségekben **intézményesült a gazdasági szabadságok és a szociális jogok alapjogi védelme közti szakadék:** a gazdasági szabadságok védelme egyre inkább a tagállami szociális védelmi rendszereket aláásó módon érvényesült. Az a gyakorlat, hogy a szociális érdekek tendenciaszerűen a gazdaságiak mögé szorultak, egyre jobban kikezdte az Európai Bíróság (és rajta keresztül közvetve a közösségi szervek) legitimitását. Válaszként a Bizottság kezdeményezésére az **1980-as évek végén** megpróbálkoztak a **szociális dimenzió** (elsősorban persze a munkajogi vetület) **erősítésével.** Ennek látványos megnyilvánulása volt a Munkavállalók Közösségi Szociális Kartájának elfogadására tett kísérlet 1989-ben. Mivel azonban a Kartát csak kötelező erő nélküli, elveket és szociálpolitikai célokat, nem pedig valódi szociális jogokat tartalmazó ünnepélyes nyilatkozatként lehetett elfogadtatni, az nem tudta betölteni a neki szánt szerepet, hogy áthidalja a közösségi szociális jogok és gazdasági szabadságok közt tátongó szakadékot. Ezt az értelmezést támasztja alá az is, hogy az Európai Bíróság jogértelmező döntéseiben rendkívül ritkán hivatkozott a Közösségi Karta rendelkezéseire. Az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződésbe ugyan bekerült az alapvető jogok tiszteletben tartásának követelményét előíró klauzula, de azt csak az Emberi Jogok Európai Egyezményével és a tagállamok alkotmányos hagyományaival összhangban kívánta biztosítani. E rendelkezés – mivel az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem tartalmaz szociális rendelkezéseket, és a tagállamoknak a szociális jogok tekintetében nincsenek közösnek nevezhető alkotmányos hagyományaik, továbbra is kizárta annak lehetőségét, hogy a szociális jogok is részévé váljanak az alapjogok egyre kiterjedtebbé váló diskurzusának.

A szociális jogok szempontjából meglehetősen lesújtó helyzeten az Amszterdami Szerződés elfogadása változtatott, ami a múlttal való szakítás jegyében az uniós szociális politikák céljainak meghatározása során előírja az Európai Szociális Kartában és a Munkavállalók Európai Szociális Kartájában szereplő alapvető

¹ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303HU.01000101.htm>

szociális jogok szem előtt tartását. Noha közvetlen hatállyal bíró alanyi jogokat az Amszterdami Szerződés sem alapított, de a Bíróság számára hivatkozási alapot teremtett arra, hogy módosítsa a gazdasági és szociális érdekek közt kialakult egyensúlytalanságokat. Erre első ízben az Albany International BV vs. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie-ügyben került sor, amikor a Bíróság döntése indokolásában arra a következtetésre jutott, hogy az alapszerződés szociálpolitikai célkitűzései, valamint az Európai Szociális Karta és a Munkavállalók Közösségi Szociális Kartájának rendelkezései jelentőségüket tekintve egyenlően kezelendők a közösségi versenyszabályokkal.² Ettől az időponttól kezdve a korábbi helyzet annyiban változott, hogy a szociálpolitikai célok és érdekek már megjelentek a közösségi alapjogi diskurzusban, de maguk a szociális jogok még nem. A szociális jogok alapjogi Kartába foglalása körül kialakult vita tétje tehát az volt, hogy sikerül-e továbblépni és a szociális jogokat megjeleníteni az alapszerződési rendszerben.

2.1.2. A szociális alapjogok uniós jogba foglalásának indokai

Miként E-jegyzetünknek az uniós szociálpolitika történetével foglalkozó fejezetéből már kiderült, az ezredfordulóig a közösség a hagyományos értelemben vett (értsd: újraelosztási célú) szociális jogi rendelkezések nélkül is zökkenőmentesen működött, a közösségi munkavállalók alapvető jogait tartalmazó szociális kartát viszont az erre irányuló ismételt erőfeszítések ellenére sem sikerült elfogadtatni a nyolcvanas-kilencvenes évek fordulóján. A brit különutas politika megszűnését követően a Karta rendelkezései beépültek az Amszterdami Szerződésbe, de ezzel a lépéssel nem annyira a szociális jogok, mint inkább az Unió szociálpolitikai cselekvésre való felhatalmazásai bővültek. A szociális alapjogok közösségi jogba fogadását az európai alkotmányozás folyamata sem indokolta feltétlenül, hiszen számos nemzeti alkotmány mintájára a közös európai alkotmány is létrehozható lett volna szociális jogok meghirdetése nélkül. Ennek ellenére [az alkotmányozási folyamat kezdetére egyre több érv szólt amellett, hogy](#) az alkotmányos szerződés második részeként elfogadni tervezett [Alapjogi Kartába kerüljenek be szociális jogok](#) is.

A legerősebb indok az a furcsa ellentmondás volt, hogy miközben a tagállamok mindegyike részese a szociális jogokat védő nemzetközi egyezményeknek, addig az EU mint közösség nem az.³ Ez a megoldás jogilag nehezen kezelhető helyzeteket teremthet, hiszen a szociális politikák egyes, a közösség által szabályozott területeire a nemzetközi egyezmények is tartalmazznak előírásokat. A jogalkotási felhatalmazásoknak az uniós szervekre való testálásával ezeken a területeken [a tagállamok](#) már nem urai akaratuknak, így – a [közösségi](#)

² C67/96.; <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd2de4f8d307ce4d1ba7c2b47e48d6f9c6.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbN10?text=&docid=100908&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=48944>

³ Noha az Európa Tanács tagállamai számára nem kötelező az, hogy csatlakozzanak az Európai Szociális KARTHoz, az EU régebbi tagállamainak mindegyikében ratifikálták azt, és az EU-hoz csatlakozni kívánó országok számára kötelező volt a Szociális Karta ratifikációja.

jog elsőbbségének elvére tekintettel – olyan helyzetek adódhatnak, amikor nem tudnak teljes mértékben eleget tenni nemzetközi kötelezettségvállalásaiknak. Ehhez kapcsolódó probléma, hogy noha az Európai Bíróság általában a nemzetközi joggal összhangban értelmezi a közösségi jogot, ez a szociális jogok értelmezésére nem igaz: a testület utoljára a Defrenne-ügyben⁴ hivatkozott a nemzetközi egyezményekben megfogalmazott elvekre. Mindezek miatt célszerűnek látszott, hogy az uniós jogalkotást összhangba hozzák a szociális jogok védelmének nemzetközi előírásaival. Erre kiváló lehetőséget nyújtott az alkotmányozás folyamata, amikor a szociális jogok megfelelő részét az Alapjogi Kartába lehetett foglalni.

Kollíziós problémák a nemzetállami alkotmányokkal összefüggésben is felmerültek: az Unióra átruházott jogalkotási hatáskörök tekintetében az alkotmányos szabályok veszíthettek iránymutató jellegükből, mivel vitatható, hogy a közösségi jog elsőbbségének elve alól az alkotmányos vagy az alkotmányra visszavezethető rendelkezések kivételt képeznek-e, vagy sem.

További szempontként jelentkezett, hogy miközben az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés 6. cikke rögzítette az alapvető jogok elismerésének követelményét az Emberi Jogok Európai Egyezményével és a tagállamok közös alkotmányos hagyományaival összhangban, a szociális jogok vonatkozásában nem léteztek közösnek nevezhető alkotmányos tradíciók, melyeket ugyancsak szociális jogi rendelkezéseknek a Kartába foglalásával lehetett pótolni.

2.1.3. A szociális jogok beemelése körüli vita az Alapjogi Karta előkészítésének folyamatában

Az Európai Unió Alapjogi Kartájának előkészítése során eltérő álláspontok fogalmazódtak meg azzal kapcsolatban, hogy a Karta tartalmazzon-e szociális jogi rendelkezéseket. A tárgyaló felek egy része a szociális jogok elvetése mellett érvelt, elsősorban azért, hogy a későbbiekben a Karta rendelkezései ne szolgálhasanak hivatkozási alapként az Unió szociális hatásköreinek bővítésére. Az ezzel ellentétes álláspontot vallók szerint a Kartának mindenképpen tartalmaznia kellett volna szociális jogokat is, de – respektálva a kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos fenntartásokat – azokat két csoportra bontva kívánták meghirdetni. Az első csoportba azok a szociális rendelkezések kerültek volna, amelyeket alanyi jogokat biztosító módon hirdettek volna meg. Idesorolták volna:

- a gyermekek védelemhez való jogát;
- a munkát végzők emberi méltósághoz való jogának tiszteletben tartását;
- a jogellenes elbocsátással szembeni védelemhez való jogot;
- az anyaság védelmét;

⁴ A tényre Bruno de Witte hívja fel a figyelmet (Witte 2005). A Defrenne-ügyet lásd: Case 149/77, Defrenne vs. Sabena [1978] ECR I-365; <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Microsoft%20Word%20-%20Defrenne%20v%20Sabena%20%28No.3%29.pdf>

- a szülői szabadságra való jogot;
- a munka szabad megválasztásához való jogot.

A szociális jogok másik csoportját programnormaként hirdették volna meg, amelyek tekintetében közvetlen biztosításukat nem, csupán az ahhoz szükséges erőfeszítések megtételét várták volna el a közösségtől és a tagállamoktól. Ebbe a csoportba tartozott volna

- az egészség védelméhez való jog;
- a szociális védelemre való jog;
- az idősek, fogyatékossgal élők és a bevándorlókat megillető jogok;
- a lakhatás biztosításának joga.

Végül, az Európai Unióban hagyományosnak nevezhető módon, a két álláspont közti [kompromisszumos megoldást](#) fogadtak el, amennyiben [a szociális jogok ugyan bekerültek a Kartába](#), de egyúttal olyan [horizontális korlátozó klauzulát is elfogadtak](#), ami szerint [az Unió felhatalmazásának bővítése nem történhet meg kizárólag a Karta rendelkezéseire való hivatkozással](#).

2.1.4. Az Alapjogi Karta helye az Európai Unió jogrendszerében

Az Európai Unió Alapjogi Kartájának kidolgozásáról az 1999 júniusában Kölnben tartott EU-csúcson született döntés, a következő, 1999. október közepén tartott Tamperei Csúcstalálkozón pedig létre is hozták a Miniszterek Tanácsa, az Európai Bizottság, az Európai Parlament, valamint a nemzeti parlamentek képviselőiből álló előkészítő bizottságot. A szöveget bő egy év múlva a Tanács 2000. december 7–10. között Nizzában tartott ülésén vitatták meg, s ennek eredményeként [a Kartát ugyan kihirdették, de az eredeti tervekkel ellentétben nem emelték be az alapszerződések szövegébe](#), és elhalasztották a jogi státuszának meghatározására vonatkozó döntéseket is. A Karta így először politikai nyilatkozatként jelent meg a nyilvánosság előtt. E megoldást az európai alkotmányozás időközben elkezdett folyamata indokolta, mivel így lehetővé vált volna, hogy az alapjogokra vonatkozó rendelkezéseket be lehessen építeni az újonnan létrehozandó európai alkotmányba. Ez az Alkotmány elfogadásával 2003 nyarán megtörtént: az Alapjogi Karta az Alkotmányszerződés második részét képezte. A 2004 során tartott (francia, holland, ír) népszavazások elutasító döntései miatt azonban az európai alkotmány nem lépett életbe, és a helyébe lépő [Lisszaboni Szerződés](#) már nem emelte be az Alapjogi Kartát az alapszerződési rendszerbe, de egy [utaló rendelkezéssel elismerte a benne foglalt jogokat](#), így hatálybalépésével a Karta előírásai mégiscsak életbe léptek.

2.1.5. Az Alapjogi Karta általános jellemzői, újszerűsége, alkalmazási köre és értelmezésének egyes kérdései

Az Alapjogi Karta több tekintetben is eltér az emberi jogokat védő nemzetközi dokumentumokban megszokott formáktól, és feltűnő jellegzetessége, hogy az emberi jogokra vonatkozó legújabb elméleti megállapításokat igyekszik követni. Ennek leglátványosabb megnyilvánulása, hogy a Karta már szerkezetében is **meghaladja a negatív és pozitív jogok közti különbségeket hangsúlyozó hagyományos dichotómiát**: a jogokat nem az állami szerepvállalás jellege szerint csoportosítja, hanem az európai kultúra alapjait képező értékek (emberi méltóság tisztelete, szabadság, egyenlőség, szolidaritás stb.) köré szervezi. Ez a megközelítés tükröződik a garanciák kiépítésében is, ahol a jogalkotó figyelembe veszi, hogy az alapvető jogok egyike sem érvényesül önmagában, pusztán a meghirdetése által, ahhoz szükség van az állam szerepvállalására, pozitív intézkedéseire. E nóvumok mellett nem szabad megfeledkezni azonban arról sem, hogy **brit nyomásra a Kartában különbséget tesznek „jogok” és „alapelvek” közt**. A Kartában biztosított „jogok” közvetlenül hatályosak, de rendelkezéseik csak az uniós jog végrehajtása tekintetében kötelező erejűek. Az „alapelvek” csak további külön jogalkotási aktussal hajthatók végre – miközben a Karta nem nevesíti, hogy melyek is az alapelvek közé tartozó rendelkezések. A jogok és az alapelvek elhatárolása tekintetében a Karta szövege nem nyújt eligazítást, így félő, hogy ez a dichotómia a későbbiekben a jogértelmezési kakofónia táptalajává válik.

Az Alapjogi Karta rendelkezései értelemszerűen vonatkoznak az Unió intézményeire, szerveire, hivatalaira és ügynökségeire, a tagállamokra azonban csak annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.

A Karta értelmezése tekintetében fontos előírás az, hogy azok a polgári és politikai jogokra vonatkozó rendelkezések, amelyek megfelelnek az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglaltaknak, a Karta alkalmazása tekintetében is azokkal azonos tartalmúak. A Kartában meghirdetett jogokkal összefüggésben csak az alapvető jogok végrehajtását szolgáló aktusok értelmezése és azok jogszerűségének megítélése céljából lehet értelmezni, vagyis **a Karta rendelkezései nem hoznak létre alanyi jogokat**.

A Karta mindezen korlátozások mellett is speciális szerepet játszhat az európai integráció folyamatában, mivel a korábbiaknál egyértelműbb módon önti egységes formába az Unió cselekvési kötelezettségeit, és **újabb felhatalmazások nélkül is új feladatokat szab** azokon a területeken, ahol a közösségi szervek már eddig is rendelkeztek cselekvési kompetenciával.

Szerkezetén kívül az Alapjogi Karta abban is újszerű, hogy **a tagállami alkotmányokból jellemzően hiányzó szociális jogokat is meghirdet**, mint például

- az indokolatlan elbocsátás elleni védelemhez való jogot;
- a munkavállalók megfelelő tájékoztatáshoz és konzultációhoz való jogát;
- a tisztességes megélhetést biztosító szociális támogatásokra és a lakhatásra való jogot a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem érdekében.

Magyar szemmel nézve a Karta rendelkezései több, az Alkotmányból, illetve a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvényből hiányzó jogot hirdetnek meg. Ezek közé tartozik a munkaközvetítő szolgáltatások ingyenes igény-

bevételehez, a fizetett szülési és szülői szabadságra való jog, az idősek és fogyatékossgal élők jogai, valamint a megelőző egészségügyi ellátáshoz és az orvosi kezeléshez való jog hozzáférés alapú megközelítése.

A Karta alkalmazási körét korlátozni kívánó rendelkezésekről (a Karta nem szolgálhat új közösségi kompetenciák forrásául, jogok és alapelvek megkülönböztetése) nem állítható teljes bizonyossággal, hogy ki tudja fejteni a nekik szánt hatást, mivel a Bíróság a korábbiakban is hajlamos volt túltenni magát a hasonló korlátokon, amire a Defrenne-ügyben hozott ítéletek szolgálnak a legismertebb példaként. (A Defrenne-ügyben a bíróság kifejezetten az Alapszerződés nyelvtani és történeti értelmezésével ellentétes interpretációt alkalmazva mondta ki, hogy az egyenlő munkáért egyenlő bér Alapszerződésben lefektetett *el*ve közvetlen alanyi jogot keletkeztet az egyenlő bérezésre.) Meg kell említeni továbbá, hogy [az Európai Bíróság a Kartát már hatálybalépése előtt a közösségi jog értelmezésének forrásaként kezdte használni](#) – igaz, csak az [első generációs jogok tekintetében](#). A BECTU vs. Secretary of State for trade and Industry-ügyben⁵ ugyanakkor Tizzano főtanácsos az Alapjogi Karta rendelkezésére hivatkozva támasztotta alá érvelését arra vonatkozóan, hogy a fizetett szabadsághoz való jog alapvető szociális jog. Az Európai Bizottság a főtanácsos érvelésével összhangban álló döntést hozott, bár a Karta említett rendelkezésére való hivatkozást mellőzte.

2.1.6. Az Alapjogi Karta szociális töltetű rendelkezései

Az Alapjogi Karta szociális rendelkezései három csoportba sorolhatók:

- egyes hátrányos helyzetben lévő csoportok tagjainak jogait védő szabályok (pl. gyerekek, idősek, fogyatékkal élők jogai);
- munkavállalói jogok védelme;
- a szociális védelemhez és a szociális szolgáltatásokhoz való jogok biztosítása.

A Karta hat fejezetbe csoportosítva tartalmazza az alapvetőnek tekintett jogokat (*1. ábra*). Mint a fentiekből kitűnik, a szociális politikák vonatkozásában irányadó rendelkezések a hatból három fejezetben: a szabadságokkal, az egyenlőséggel és a szolidaritással foglalkozóban találhatók.

A munkavállalás és a foglalkozás megválasztásának szabadsága

A szabadságokról szóló fejezet tartalmazza a foglalkozás megválasztásához és a munkavállalás szabadságához való jogot. A szövegezés alapján ezeket a Karta klasszikus szabadságjogként ismeri el, és részjogosítványokat is tartalmaz azzal, hogy az uniós polgárok számára az Unió területén biztosítja a szabad álláskeresőket, a munkavállalás és letelepedés jogát, amiket némileg korlátozva harmadik országok állampolgáira is kiterjeszt (őket csak akkor illeti meg az alapjog, ha a tagállamok területén munkavállalási engedéllyel rendelkeznek).

⁵ ECJ Case C-173/99 of 8 February 2001;
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999J0173:EN:HTML>

Méltóság	• az emberi méltóság védelme • az élethez való jog • a személyi sérthetlenséghez való jog • kínzás és kegyetlen bánásmód tilalma • rabszolgaság és kényszermunka tilalma
Szabadságok	• a szabadsághoz és személyes biztonsághoz való jog • a magán- és családi élet tisztelgetben tartásához való jog • a személyes adatok védelméhez való jog • a házasságkötéshez és családalapításhoz való jog • a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadsághoz való jog • a véleménynyilvánítás szabadsága és a tájékozódáshoz való jog • egyesülési és gyülekezési jog • az oktatáshoz való jog • a művészet és tudomány szabadsága • a foglalkozás szabadságának megválasztása és a munkavállaláshoz való jog • a vállalkozás szabadsága • a tulajdonhoz való jog • menedékjog • a kiutasítással és kiadatással szembeni védelemhez való jog
Egyenlőség	• törvény előtti egyenlőség • a megkülönböztetés tilalma • a nők és férfiak egyenlősége • gyermeki jogok • az idősek jogai • a fogyatékkal élők beilleszkedése
Szolidaritás	• a munkavállalók tájékoztatáshoz való joga • kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jog • munkaközvetítői szolgáltatások ingyenes igénybevételéhez való jog • idokolatlan elbocsátással szembeni védelem • tisztességes és igazságos munkafeltételekhez való jog • gyermekmunka tilalma és a fiatalok munkahelyi védelme • a család és a munka összeegyeztetésével kapcsolatos intézkedések • a szociális biztonsági és védelmi ellátásokra való jog tisztelgetben tartása • az egészség védelme • az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés • környezetvédelem • a fogyasztók védelme
A polgárok jogai	• aktív és passzív választójog az európai parlamenti választásokon • aktív és passzív választójog a helyhatósági választásokon • megfelelő ügyintézéshez való jog • dokumentumokhoz való hozzáférés joga • európai ombudsman • petíciós jog • mozgás és tartózkodás szabadsága • diplomáciai és konzuli védelem
Igazságszolgáltatás	• a hatékony jogorvoslathoz való jog • ártatlanság védelme és a védekezéshez való jog • a bűncselekmények és a büntetések törvényességének és arányosságának elvei • a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma

Forrás: saját szerkesztés.

1. ábra: Az Alapjogi Karta fejezetei

Az egyenlőséget biztosító szociális töltetű rendelkezések

A közösségi jog korábbi fejlődésére tekintettel a nemek egyenlőségét biztosító rendelkezés a Karta „kötelező” eleme. A férfiak és nők egyenlőségét az uniós jog hatálya alá tartozó minden területen, de különösen a foglalkoztatás, a munkavégzés és a munka díjazása területén alkalmazni kell. A korábban kialakított szabályokra tekintettel a Karta az előnyben részesítést is lehetővé teszi, mivel megengedi, hogy az alulreprézantált nemhez tartozók számára különleges előnyöket biztosító rendelkezéseket vezessenek be.

A gyermekek jogait védő rendelkezés alapjául az Egyesült Nemzetek Szervezete által a gyermekek jogairól elfogadott 1989. évi New York-i Egyezmény szolgál, ennek megfelelően a 24. cikk egyszerre több, a gyermekeket megillető jogot is tartalmaz. Ezek közé tartozik a gyermekek joga arra, hogy

- megkapják a jólétükhöz szükséges védelmet és gondoskodást;
- szabadon kifejezhessék véleményüket, és azt az őket érintő ügyekben életkoruknak és érettségüknek megfelelően figyelembe vegyék;
- a hatósági eljárásokban elsődleges szempont legyen legjobb érdekük biztosítása;
- mindkét szülőjükkel rendszeres, személyes és közvetlen kapcsolatot tarthassanak fenn, s e jog csak akkor legyen korlátozható, ha az ellentétes az érdekeikkel.

Az idők jogainak meghirdetése különösebb előzmény nélküli új elem az uniós jogban. Ez fontos előrelépés még akkor is, ha a szövegezés szerint az Unió nem intézkedések hozatalára kötelezett a védelem biztosítása érdekében, hanem csupán „elismeri és tiszteletben tartja az idők jogát a méltó és önálló életéhez”, valamint „a társadalmi és kulturális életben való részvételhez” (25. cikk).

Hasonló óvatossággal védi a Karta a fogyatékossgal élők: az ő esetükben is csak elismeri és tiszteletben tartja jogukat „az önállóságuk, társadalmi és foglalkozási beilleszkedésük, valamint a közösség életében való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre” (26. cikk).

A szolidaritást kifejező rendelkezések az Alapjogi Kartában

A szociális politikák irányát és a közösségi szociális jogalkotást közelebbről meghatározó rendelkezések a szolidaritás címet viselő fejezetbe kerültek. E rendelkezések közös jellegzetessége, hogy a kényesebbek (az újraelosztási viszonyokat befolyásolók vagy a munkavállalók érdekeit jelentősen érintők) esetében az értelmezési lehetőségeiket korlátozó klauzulával találkozunk, miszerint e területen a Karta előírásait „az uniós jogban, valamint a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban meghatározott esetekben és feltételekkel kell biztosítani”. A korlátozás nyilvánvalóan az, hogy a Kartában szereplő szabályokat ne lehessen úgy értelmezni, mint amelyek felülírják a nemzetállami rendelkezéseket és jogalkalmazási gyakorlatokat. Amennyiben a Bíróság ehhez tartja magát, úgy a fejezetben szereplő jogok tekintetében jogsértés csak abban az igen valószínűtlen esetben lesz megállapítható, ha egy tagállam egyáltalán nem hoz intézkedéseket a felsorolt kérdések körében.

A korlátozásokkal érintett körben találjuk a munkavállalók vállalaton belüli tájékoztatáshoz és konzultációhoz való jogát, a kollektív tárgyalásokhoz és fellépéshez, az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem-

hez, a szociális biztonsági ellátásokra és a szociális szolgáltatásokra, a megelőző egészségügyi ellátások igénybevételéhez és az orvosi kezeléshez, továbbá az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés jogát. A Karta vonatkozó rendelkezéseit e korlátozás ellenére sem lehet teljesen feleslegesnek tekinteni, mivel a nemzeti szabályozás minőségével kapcsolatban még így is támasztanak bizonyos követelményeket.

A munkavállalók 27. cikkben szereplő, vállalaton belüli tájékoztatáshoz és konzultációhoz való jogának biztosításával szemben például elvárásként fogalmazódik meg, hogy annak „kellő időben” kell megtörténnie – és aligha feltételezhető, hogy a Bíróság adott esetben lényegtelen mozzanatnak tekintené azt, ha egy tagállam nemzeti szabályozása csupán a forma kedvéért rendkívül rövid határidőt szabna erre.

A szociális biztonsági ellátásokat és a szociális segítségnyújtást szabályozó 34. cikk felsorolja azokat a kockázatokat, melyek ellen védelmet kell nyújtani (anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy idős kor, munkahely elvesztése), így a tagállamok szociális biztonsági rendszere nem alakítható teljesen szabadon. Továbbá megkívánja, hogy a polgárok tisztességes megélhetését célzó szociális támogatások és lakástámogatások legyenek elérhetőek.

Az egészségvédelem (35. cikk) tekintetében a megelőző egészségügyi ellátások és az orvosi kezelés igénybevétele ugyan a nemzeti előírások szerint alakul, de azokat úgy kell megszervezni, hogy mindenkinek járjanak.

A szolidaritási fejezetben felsorolt többi rendelkezés esetén a kötelezettségek szigorúbban vannak megfogalmazva. A munkaközvetítői szolgáltatások mindenkinek ingyenesen biztosítandók (29. cikk), a munkavállalóknak joguk van a munkaidő felső határának korlátozásához, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint a fizetett éves szabadsághoz (31. cikk). A gyermekek foglalkoztatása kategorikusan tilos, és a foglalkoztatás alsó korhatára nem lehet alacsonyabb, mint a tanköteles kor felső határa. A fiatal munkavállalók munkahelyi védelmét a Kartában meghatározott szempontok szerint kell biztosítani (32. cikk). A gyermekvállalással összefüggő ok miatti elbocsátás ellen mindenki jogosult a védelemre, továbbá mindenkinek joga van fizetett szülési és szülői szabadságra (33. cikk).

Az Alapjogi Karta nem hirdet meg közvetlenül – a tagállamok jogrendjétől függetlenül – érvényesíthető szociális jogokat, de olyan üzeneteket közvetít, amelyek hosszabb távon hozzájárulhatnak a szociális jogok jelenleginél erőteljesebb védelméhez. Ezek közül első helyen kell említeni azt a szerkezeti újítást, ami az alapjogok az általuk védett értékek mentén történő csoportosításával megszünteti a szociális (és gazdasági) jogok karanténba zártságát, valamint a polgári és politikai jogokhoz képest hagyományos alárendeltségét. A második fontos újítás az, hogy olyan jogokat is az alapjogok közé sorol, amelyek szinte egyetlen tagállam alkotmányában sem ilyen minőségűek, így az alapjogi diskurzust várhatóan új területekre terjesztik ki. Végül meg kell említeni, hogy alkalmazásával alapvető változás következhet be a szociális jogok nemzetek feletti védelmében, mivel lehetővé teszi a bírói út igénybevételét, ami a világon egyedülálló újítás.

Ellenőrző kérdések

1. Mi indokolta a gazdasági és szociális jogok beemelését az EU Alapjogi Kartájába?
2. Milyen különbségek mutathatók ki a gazdasági és szociális jogok egyes csoportjainak Karta-beli szabályozásában?

Irodalom

- Bercusson, Brian (2005): Social and Labour Rights under the EU Constitution. In Gráinne de Búrca and Bruno de Witte (eds.) with the assistance of Larissa Ogertschnig): *Social Right sin Europe*. Oxford University Press, Oxford, 169–198.
- Pochet, Philippe and Cristopher Degryse (2010): Social policies of the European Union. *Global Social Policy*, 10 (August): 248–257.
- Witte, Bruno de (2005): The Trajectory of Fundamental Social Rights in the European Union. In Gráinne de Búrca and Bruno de Witte (with the assistance of Larissa Ogertschnig): *Social Right sin Europe*. Oxford University Press, Oxford, 153–168.

2.2. Az európai szociális biztonsági rendszerek összehangolása – szociális biztonsági koordináció

JUHÁSZ GÁBOR

A szociális biztonsági rendszerek összehangolásának igénye eredetileg a munkavállalók szabad mozgásának biztosításával kapcsolatban merült föl azért, hogy az eltérő, esetleg burkoltan diszkriminatív előírásokat a tagállamok ne használhassák munkaerőpiacuk közvetett védelmére. A közösségi szociálpolitika történetével foglalkozó 1.2. fejezetben azt is bemutattuk, hogy a Római Szerződés előkészítése során a közösség alapítói miért döntöttek úgy, hogy az összehangolást nem a tagállami szociális biztonsági rendszerek harmonizálásával, hanem koordinációjával végzik el. A szociális biztonsági rendszerek koordinációjának szabályai így a kezdetektől részét képezték a közösségi együttműködésnek. A szabályozás struktúrája a következőképp foglalható össze. Az alapító szerződés meghatározta a koordináció legfőbb elveit (a szociális biztonsági rendszer juttatásaira jogosító időszakok összeszámítása és az ellátások exportálhatósága), a részletes szabályokat megállapító közösségi rendelet (1408/71/EGK)¹ ezt további négy elvvel egészítette ki:

- az állampolgárság alapján való megkülönböztetés tilalma;
- egy jogrendszer alkalmazásának elve;
- a juttatások átfedésének tilalma;
- az ellátások finanszírozásának arányosítása (jellemzően csak a huzamosabb időre járó ellátások esetében).

A jogosultságot keletkeztető időszakok összeszámításának követelménye azért fontos, hogy meg lehessen akadályozni olyan helyzetek kialakulását, amikor egy folyamatosan munkaviszonyban álló vándorló munkavállaló az újabb munkavállalás helye szerinti tagállam szociális biztonsági rendszerében ellátás nélkül marad, mert a jogosultságot előzetesen szerzett meghatározott időtartamú szolgálati időhöz kötik.

Az ellátások exportálhatóságának elve lehetővé teszi, hogy a megszerzett ellátásokat akkor is igénybe lehessen venni, ha a jogosult a folyósítás helyétől különböző országba költözik. A szabály megakadályozza az államot abban, hogy a szociális biztonsági rendszerből származó kifizetéseket a saját területén való tartózkodáshoz kösse.

A tagállami szociális biztonsági rendszerben tilos a közösségi polgárok állampolgárság szerinti megkülönböztetése. (Az Unión kívülről érkező polgárookra viszont alkalmazhatók a saját állampolgárookra vonatkozóktól eltérő szabályok!)

A koordinációs rendelet alkalmazása során a különböző nemzeti jogok közti ütközés elkerülése és az eljárás egyszerűsítése érdekében mindig egy tagállam (az illetékes ország) jogszabályait kell alkalmazni. Ez

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1971R1408:20060428:hu:PDF>

általános szabályként a munkavégzés (utolsó munkavégzés) helye szerinti ország joga, latin jogi kifejezéssel: *lex loci laboris*. (Példával illusztrálva: a magyar táppénz-szabályozás jelentőséget tulajdonít a *folyamatos* biztosítási idő tartamának a tekintetben, hogy magasabb vagy alacsonyabb összegű ellátást fizet-e. Egy Magyarországon dolgozó szlovák munkavállaló táppénzigényének elbírálásakor esetleg a szlovák biztosításban szerzett időszakot is figyelembe kell venni. Azt, hogy a Szlovákiában szerzett szolgálati idő folyamatosnak minősül-e (volt-e benne megszakítás) az illetékes állam, tehát Magyarország jogszabályai alapján kell elbírálni. A magyar egészségbiztosításnak így nem kell vizsgálnia azt, hogy a szlovák szabályok szerint mi szakítaná meg a biztosítási jogviszony folyamatosságát.

A koordinációs rendelkezéseket úgy kell alkalmazni, hogy azok ne eredményezhessék a különböző tagállamokból hasonló helyzetre tekintettel járó ellátások párhuzamos igénybevételét. (Egy Ausztriában munkát vállaló, korábban Magyarországon dolgozó személy megbetegedése esetén bizonyos helyzetekben már az osztrák és még a magyar táppénz igénybevételére is jogosult lehetne, de közülük csak az egyiket, az illetékes társadalombiztosítási rendszer által nyújtott osztrák ellátást veheti igénybe.)

Az ellátások finanszírozásának arányosításával a szabályozás azt igyekszik megelőzni, hogy az egyéni befizetésnél nagyobb kifizetéseket legyenek kénytelenek teljesíteni a tagállamok a vándorló munkavállalók ellátásainak biztosításakor. (Egy magyar munkavállaló megteheti, hogy a nyugdíjazás előtt egy-két évvel megy Ausztriába dolgozni, majd Ausztriában kéri a nyugdíj-megállapítását. A jogosultságot keletkeztető időszakok összeszámításának szabályát alkalmazva az osztrák nyugdíj megállapításakor az összes Magyarországon szerzett biztosítási időt figyelembe véve kell a nyugdíját megállapítani, amit azután évtizedeken át is folyósíthatnak a számára. Nyilvánvalóan méltánytalan lenne azonban a nyugdíj finanszírozásával kizárólag azt az államot terhelni, ahol ő utoljára dolgozott, ezért e tartós időn át járó ellátások finanszírozásának terheit megosztják azok közt az országok között, ahol a jogosultságszerző időszakok keletkeztek.

Az alapelvek alkalmazásának részletes módját a rendelet kockázati típusonként aprólékosan szabályozza, és hosszan foglalkozik a rendelet tárgyi és személyi hatályának kérdéseivel. Mivel a 2010 májusáig hatályban lévő 1408/71/EGK rendelet elemzését több tankönyv is magában foglalja,² annak részletes ismertetésétől itt eltekintünk. Ehelyett az említett tankönyvek megjelenése óta eltelt időben bekövetkezett változásokat igyekszünk bemutatni.

² Többek közt lásd: Gyulavári 2004, Czúcz 2003.

2.2.1. Az 1408/71/EGK rendelet reformjának indokai és az új 883/2004/EK rendelet elfogadásának nehézségei

Az alkotása óta eltelt negyed században a 1408/71/EGK koordinációs rendelet amúgy sem egyszerű szabályai egyre bonyolultabbá váltak. Ez részben az EU bővülésére (az új tagállamok új problémákat hoztak a rendszerbe,³ amiket a szabályozás újabb és újabb módosításával igyekeztek orvosolni), részben a szociális biztonsági ellátások állandó változására és a koordinációs szabályozás ebből következő módosítási igényére volt visszavezethető. A változtatás elsődleges oka tehát a meglévő rendelet egyszerűsítése volt, mivel a szabályozás összetettsége már az eredeti célt, a munkavállalók szabad mozgásának előmozdítását veszélyeztette. A rendelet hibájaként rótták fel azt is, hogy rendelkezései közt túl sok kivétel volt. További kritikára adott okot, hogy miközben a Bíróság esetjoga egyre duzzadó részét képezte a koordinációs szabályok alkalmazásának, az nem épült be a jogszabály szövegébe. Célszerűnek látszott az is, hogy amennyiben belekezdenek a rendelet átfogó felülvizsgálatába, akkor egyúttal annak modernizációját is végezzék el. E kettős cél által vezérelve a Bizottság 1998 decemberében nyújtotta be javaslatát, aminek elfogadását azonban nagyban nehezítette az eljárási szabályoknak az Amszterdami Szerződés miatt bekövetkező jelentős változása, valamint az, hogy a modernizáció örve alatt nem technikai jellegű, hanem a tagállamok számára kényes politikai döntéseket kívántak hozni.

Ami az Amszterdami Szerződés illeti, a Parlamenttel való együttdöntés és a Tanácson belüli egyhangúság együttes követelményével a döntéshozatal páratlanul nehéz kombinációja alakult ki. Hosszú egyeztetés után az új, 883/2004/EK rendeletet⁴ 2004. április 29-én, vagyis közvetlenül a keleti bővítés előtt fogadták el. (Az aggodalmak közt szerepelt, hogy amennyiben a 15 nyugati tagállam nem tud megállapodásra jutni, akkor a 10 új, zömmel keleti tagállam belépésével a megegyezés lehetősége hosszú időre elillan.)

2.2.2. A 883/2004/EK rendelet hatálya

Személyi hatály

Az 1408/71/EGK rendelet a személyek szabad mozgását biztosító szabályozást követve a **közösségi polgárok meghatározott csoportjaira** terjesztette ki a rendelet személyi hatályát: a tagállamok területén legálisan tartózkodó munkavállalók, köztük az önfoglalkoztatók, diákok, illetve azok a hontalan személyek és menekültek, akik valamely tagállam szociális biztonsági jogszabályainak hatálya alá tartoznak. Az **új rendelet** személyi

³ A keleti bővítéssel például olyan országok kerültek be az együttműködés rendszerébe, amelyek a nyugati-európai országokban ismeretlen kötelező magán-nyugdíjpénztári rendszert működtettek; ezek nem tartoztak a rendelet hatálya alá. Így kérdésessé vált, hogy miként lehet biztosítani azt, hogy az ilyen országokból másik tagállamba vándorló munkavállalók a szociális biztonságuknak megfelelő szintű ellátást kapjanak.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20100501:hu:PDF>

hatálya **nem kategóriákban gondolkodik**: az a tagállamok állampolgáira és családtagjaira, valamint túlélő hozzátartozóira, továbbá a tagállamok valamelyikében lakóhellyel rendelkező hontalanokra és menekültekre vonatkozik.

Tárgyi hatály

Az 1408/71/EGK rendelet tárgyi hatályának szabályozása elhibázott módszertana és az egymást követő módosítások hatására az ezredfordulóra szinte követhetetlenül bonyolulttá vált. Az eredeti szabályozás a rendelet hatálya alá tartozó, illetve onnan kifejezetten kizárt ellátásokat nevesítette. Az egészségügyi és szociális segélyeket a szabályozás úgy tekintette, mint amelyek nem tartoznak a rendelet hatálya alá. A gyakorlatban azonban többször is problémát jelentett egyes ellátások elnevezése, illetve összetett, „öszvér” jellege. Magyar példával illusztrálva ezt a következőképp érzékeltethetjük. Adott a magyar gyermekgondozási segély (gyes) mint ellátás, ami nevében ugyan „segély”, ám mivel nem rászorultság alapján jár, semmiben sem osztja egy rendszertanilag segélynek tekinthető ellátás kritériumait. A bírósági gyakorlat révén sikerült tisztázni, hogy a közösségi jog alkalmazási körében azok az ellátások minősülnek segélynek, amelyekhez a hozzáférés nem csupán rászorultsági alapú, de annak mérlegelése diszkrecionálisan történik. Ezzel az értelmezéssel a Bíróság a rendelet hatályát olyan ellátásokra is kiterjesztette, amelyek tekintetében a közösségi jog alkalmazása meglehetősen indokolatlannak tűnt, például amiatt, mert azok az adott nemzetállamban jelentkező sajátos helyzetek kezelésére szolgáltak. Ilyen ellátás az iménti példában szereplő, Európában egyedülállónak tekinthető gyes is, amit nagyobb részben népesedéspolitikai, kisebb részben foglalkoztatáspolitikai okokból intézményesítettek Magyarországon. Aligha logikus, hogy egy Magyarországon jogszerűen tartózkodó francia állampolgárságú pár valamelyik tagjának hazatérésük után éveken keresztül folyósítják ezt az ellátást. Hasonló helyzetek megelőzése céljából a '90-es években módosították a rendeletet, bevezetve a különleges, járulékfizetéstől független ellátások fogalmát, melyekre ugyan kiterjed a rendelet hatálya, de exportálhatóságukra (vagyis külföldre irányuló folyósításukra) nem kell kötelezettséget vállalniuk a tagállamoknak. Mindez azonban csak tovább bonyolította a tárgyi hatályra vonatkozó szabályokat.

Ezen a helyzeten érdemben sajnos a 883/2004/EK rendelet sem változtatott, megmaradt az ellátások három kategóriája:

- a rendelet hatálya alá tartozó, a 4. cikkben felsorolt társadalombiztosítási és univerzális ellátások;
- a rendelet hatálya alá nem tartozó ellátások;
- különleges, nem járulékfizetésen alapuló ellátások (az első csoportba tartozó ellátásokat kiegészítő vagy pótló, illetve a fogyatékossgal élő személyeknek speciális védelmet nyújtó ellátások, amelyek nem minősülnek szociális segélynek, és az adott ország sajátos társadalmi-gazdasági helyzetére vannak kalibrálva). Ezek az ellátások a rendelet hatálya alá tartoznak, de a tagállamoknak exportálhatóságukat nem kell biztosítaniuk.

A változtatások nyomán a rendelet hatálya alá tartozó ellátások köre azért valamelyest bővült, így az jelenleg a következő ellátásokat tartalmazza:

- betegségi és anyasági ellátások;
- apasági ellátások (a módosítás nyomán);
- rokkantsági ellátások;
- öregségi ellátások (a módosítások nyomán ideértve a korhatár előtt igénybe vett nyugdíjakat, melyekre azonban nem vonatkozik a exportálhatóság követelménye);
- hozzátartozói ellátások;
- munkahelyi balesetek és foglalkozási megbetegedések esetén járó ellátások;
- haláleseti ellátások;
- munkanélküli-ellátás;
- a családot érintő valamennyi szociális ellátás;
- jogszabályi kötelezettség alapján kollektív szerződésben biztosított ellátások.

A rendelet hatálya alól kizárt ellátások a következők:

- egészségügyi és szociális segélyek;
- jogszabályi kötelezés híján kollektív szerződés alapján járó ellátások (amennyiben a kollektív szerződés megkötését jogszabály írja elő, az ily módon létrejött kollektív szerződés is a rendelet hatálya alá tartozik);
- a közsférában dolgozók számára speciális rendszerek keretében nyújtott ellátások;
- háborúk áldozatainak járó ellátások.

Változások az alapelvek alkalmazásában

Az **alapelvek többsége tekintetében** az alkalmazásukra vonatkozó **szabályozás nem változott**. Kivételt képez az **egy tagállam jogának alkalmazását** előíró, az illetékes állam meghatározása tekintetében számos kivételes helyzetre reagáló szabályozás.

Az általános szabály, miszerint a munkavégzés helye szerinti ország jogát kell alkalmazni, itt sem változott. A 883/2004 EK rendelet ugyanakkor **megoldott néhány, az átlagostól eltérő munkaerő-piaci helyzetű csoport tagjai tekintetében felmerülő problémát**. Ezek közé tartozott, **amikor valaki két tagállamban végzett munkát**. Ilyenkor a régi szabályozás szerint bizonyos esetekben mindkét tagállam joga alkalmazható maradt. Az új szabályozás e lehetőség megszüntetésével egyszerűsítette a szabályozást. Abban az esetben, ha az adott személy **hasonló tevékenységet folytat különböző tagállamokban** (pl. mindkét országban alkalmazott, vagy mindkettőben köztisztviselő, esetleg önfoglalkoztató), akkor annak az országnak a jogát kell alkalmazni, amelyiknek a területén az állandó lakóhelye van, függetlenül a munkavégzési ottani időtartamától vagy jövedelmezőségétől. Ha munkáját az állandó lakóhelyétől különböző államokban végzi, akkor annak az országnak a jogát kell alkalmazni, ahol az illető személyt foglalkoztató vállalkozás székhelye (telephelye) van. Amennyi-

ben a vállalkozásnak mindkét országban van székhelye (telephelye), akkor a munkát végző személy lakóhelye szerinti jog alkalmazandó.

Amennyiben egy személy **különböző jellegű tevékenységeket végez különböző tagállamokban**, akkor abban az esetben, ha az egyik országban alkalmazott, míg a másikban önfoglalkoztató, annak az országnak a jogát kell alkalmazni, amelyikben alkalmazott – függetlenül az alkalmazás időtartamától és a díjazástól. Akkor, ha az egyik országban köztisztviselő, míg a másikban alkalmazott vagy önfoglalkoztató, először azt kell vizsgálni, hogy abban az országban, ahol alkalmazottként dolgozik, van-e speciális, a köztisztviselők számára fenntartott speciális ellátórendszer. Amennyiben van ilyen, akkor ennek az országnak a jogát kell alkalmazni. Akkor, ha nincs speciális köztisztviselőknek fenntartott rendszer, az alkalmazás helye szerinti ország jogát kell érvényesíteni.

A **kirendelt munkavállalókra** vonatkozó szabályok is módosultak némiképp. Noha az a szabály nem változott, hogy a munkaszerződés helye szerinti ország jogát kell alkalmazni, a kiküldetés tartamára vonatkozó előírások módosultak. Míg korábban a kiküldetés időtartama 12 hónap lehetett, amit akkor lehetett meghosszabbítani legfeljebb további 12 hónappal, ha a munka a munkáltató hatókörén kívül eső objektív okok miatt húzódott 12 hónapnál tovább. Az új szabályozás a kirendelt munka időtartamát 24 hónapra növeli, de egyúttal megszünteti a hosszabbítás lehetőségét. A kirendelt munkavállalókra így a kirendelésüktől számított két éven keresztül a munkaszerződés helye szerinti ország szociális biztonsági rendszerének jogszabályai vonatkoznak, ezt követően azonban a munkavégzés helye szerinti ország szabályait kell alkalmazni rájuk.

A **munkát nem végző ellátottakat** (munkanélküliek, betegek, nyugdíjasok) a szabályozás két csoportra osztja: a rövid időtartamú ellátásokban részesülőkre és a tartós ellátásban részesülőkre. Előbbieket (munkanélküliek, betegbiztosítási ellátásban részesülők) az új szabályozás foglalkoztatottnak tekinti, és mint ilyenekre a munkavégzés (utolsó munkavégzés) helye szerinti ország jogát tartja alkalmazandónak. A tartós ellátásban részesülőkre a lakóhely szerinti ország jogának alkalmazását írja elő.

Különböző szociális biztonsági ágakban biztosított ellátások

Betegségi, anyasági és apasági ellátások

A betegségi és anyasági (vagy az azokkal egyenértékű apasági) ellátások lehetnek természetbeniek és pénzbeliek. A **természetbeni ellátásokat a lakóhely szerinti állam egészségügyi intézményei nyújtják** a biztosítottaknak még akkor is, ha más tagállamban rendelkeznek egészségbiztosítással. Az ellátást a lakóhely szerinti ország intézményének oly módon kell nyújtania, mintha az illető személy a lakóhelye szerinti országban lenne biztosított. Az új szabályok szerint az igénybe vett ellátásért az illetékes intézmény (a munkaviszony – biztosítás – helye szerint illetékes társadalombiztosítási szerv) 85 százalékos költségtérítéssel tartozik.⁵ A költségtérítés alapját a lakóhely szerinti országban élők átlagos költségeinek alapulvételével számítják. Az illetékes (a biztosítás helye szerinti) államban való tartózkodás esetén az illetékes állam egészségügyi intézményei nyújtják a természetbeni egészségügyi ellátásokat. Ez a finanszírozás szempontjából nem jelent

⁵ Az 1408/71/EGK rendelet szerint a költségtérítés mértéke 80% volt.

problémát, hiszen annak az országnak az egészségbiztosítási szerve téríti meg az ellátás költségét a saját egészségügyi intézményének, ahol az illető az egészségbiztosítási járulékát fizeti (vagy ahol adójával hozzájárul az egészségügyi kiadások fedezetéhez).

A **határon átjáró dolgozók** esetében a rendelkezések már korábban is lehetővé tették, hogy az egészségügyi ellátásokat **választásuk szerint akár a lakóhelyük, akár a munkavégzés helye szerinti** országban vegyék igénybe. Az új koordinációs rendelet előkészítése során ezt a jogot az ingázók családtagjainak és a nyugdíjas, volt határ menti ingázóknak is meg akarták adni. Az erre vonatkozó előterjesztést ugyan elvetette a Tanács, de azt lehetővé tette, hogy a tagállamok döntésüktől függően biztosítsák ezt a lehetőséget.

A **turistaúton tartózkodó** munkavállalók a régi rendelet alapján is jogosultak voltak a **sürgősségi ellátásokra**, mások azonban nem. A módosított rendelkezések alapján e jog a **nyugdíjasokat is megilleti** külföldi tartózkodásuk alatt.

Fontos további újítás még, hogy azokban az országokban, ahol a nyugdíjakat egészségbiztosítási járulék terheli, a járulékot a nyugdíj teljes összegére ki lehet vetni még akkor is, ha annak egy része nem az illetékes, hanem például olyan országból származik, ahol a nyugdíjasok mentesek az egészségbiztosítási terhek viselése alól.

Nyugdíjak

Az öregségi nyugdíjak szabályozása terén nem történtek érdemi változások, bár a rendelet szövegének szerkezete – előnyére – változott. **Jelentősebb változtatást a rokkantnyugdíjakkal** kapcsolatban terveztek. A bizottsági javaslat felszámolta volna a koordinációs rendszer korábbi dualizmusát, ami két rokkantnyugdíjrendszert különböztetett meg. Az ún „A” típusú rendszerekben a biztosításban töltött időnek nem volt jelentősége, csupán annak, hogy a kockázati esemény bekövetkeztekor az egyén éppen biztosítottnak minősült-e. A „B” típusú rendszerekben ezzel szemben az ellátásra való jogosultság a biztosításban töltött időtartamtól függött, és nem attól, hogy az illető a megrokkulás pillanatában biztosított volt-e, vagy sem. A Bizottság előterjesztése kizárólag az utóbbi rendszert kívánta fenntartani, de ezt a javaslatot sem a Tanács, sem a Parlament nem támogatta. A 883/2004/EK rendelet így lehetővé teszi, hogy az A típusú rendszert követő országok eldönthessék, hogy koordinációs célokra fenn kívánják-e tartani rendszerüket. Amennyiben így döntenek, erről külön bejelentést kell tenniük.

Munkánélküli-ellátások

A munkánélküli-ellátások szabályozása **több ponton is változott**. Az eredeti, csak a volt alkalmazottakra vonatkozó rendelkezések az új szabályozás szerint az önfoglalkoztatott személyekre is érvényesek abban az esetben, ha a „küldő” országban létezik az önfoglalkoztatókat magában foglaló munkánélküliség elleni kötelező biztosítási rendszer.

A 883/2004/EK rendelet előkészítése során a Bizottság komoly erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy meghosszabbítsa azt az időszakot, amíg a munkánélküliek munkát kereshetnek egy másik tagállamban úgy, hogy az eközben utolsó munkavégzésük helye szerinti tagállamtól munkánélküli-ellátásban részesülnek. Az

eredeti szabályozás ezt az időtartamot három hónapban határozta meg. A Bizottság ennek dupláját javasolta, de ezt a Tanács elutasította. Mindössze annyit sikerült elérni, hogy a tagállamok – illetékes intézményeik egymás közti megállapodása alapján – a kötelezően biztosítandó három hónapos időtartamot hat hónapra hosszabbíthassák meg. A változások közé sorolható az is, hogy egyszerűsödtek a munkanélküli-ellátások exportálásának szabályai: az új rendelkezések alapján már nem a munkanélkülit fogadó ország intézményének kell megelőlegeznie és megtérítenie az illetékes intézménnyel a munkanélküli-ellátás költségét, hanem azt az illetékes állam intézményének kell kifizetnie a munkanélküli számára. (A változtatást nagyban segítette a készpénzes kifizetések visszaszorulása és az ellátások bankszámlára utalásának általánossá válása.)

A **határon átjáró dolgozók** esetében problémát jelentett, hogy a tagállamok nem bíztak meg eléggé egymás foglalkoztatási ellenőrző rendszerében olyan esetekben, amikor a munkanélküli-ellátás költségét a biztosítási jogviszony alapján az igénybe vevő lakó- vagy tartózkodási helyétől eltérő országnak kellett viselnie, márpedig a határon átjáró dolgozók esetében tipikusan ez volt a helyzet, noha kétségkívül akadhatnak ellenkező példák is. A jellemző mégiscsak az, hogy a szomszéd országban meglévő állás (ami alapján munkanélküliség elleni biztosítást szerzett) elvesztése után a munkavállalók többsége hazatér a lakóhelye szerinti országba, és ott kezdi el az álláskeresési célú együttműködést a munkaügyi központtal. A koordinációs rendelet általánosan érvényesülő logikája szerint ilyen esetben az együttműködési kötelezettséget a lakóhely szerinti államban kell teljesíteni, miközben a munkanélküli-ellátást az utolsó lakóhely szerinti ország illetékes intézményének kéne fizetnie. Továbbá utóbbinak maximálisan meg kellene bíznia abban, hogy a lakóhely szerinti ország foglalkoztatási szolgálata anyagi érdekeltség hiányában is a legegyszerűsebben ellenőrzi az együttműködési kötelezettség teljesítését. Mivel a tagállamok soha nem bíztak meg egymásban ennyire, az 1408/71/EK rendelet a lakóhely szerinti ország szerveit minősítette illetékesnek a határon átjáró dolgozók munkanélküli-ellátásának biztosítására. A koordinációs rendelet egyszerűsítésére tett bizottsági javaslat⁶ szakítani készült ezzel a megoldással, és a határon átjáró, munkanélkülivé vált dolgozók ellátására a legutóbbi munkavégzés helye szerinti országot nyilvánította volna kompetensnek, amit azonban a tagállamok az előbb említett okoknál fogva az évezred végén sem fogadtak el. Ennek köszönhetően a „teljesen munkanélküliekre” vonatkozó szabályokat érdemben az új koordinációs rendelet sem változtatta meg. (Az érintettek saját döntésük szerint az utolsó munkavégzés helye szerinti ország foglalkoztatási szervénél is nyilvántartásba vetethetik magukat – ez azonban nem érinti ellátásuk finanszírozását.) Azokra a „részlegesen munkanélküli”, határon átjáró dolgozókra vonatkozóan, akiknek a munkaszerződését teljes munkaidősről részmunkaidős foglalkoztatásra alakították át (vagyis akik állásukat csak részben veszítették el), a szabályozást az Európai Bíróság esetjogára⁷ tekintettel viszont úgy módosították, hogy az ő ellátásukat a munkavégzés helye szerinti országnak kell biztosítania. (E megoldás mögött az a megfontolás rejlik, hogy az ilyen dolgozók számára könnyebb a részmunkaidős munkavégzés helye szerinti országban munkát keresni, mint a lakóhely szerintiben.⁸)

⁶ COM (1998) 779, OJ C 38 of 12 February 1999

⁷ Mouthan-eset, Case 39/76 (1976) ECR 1901

⁸ A kérdés bővebb kifejtését lásd: Pennings 2009: 187–194.

Családi ellátások

A családi ellátásoknak eltérő jegyei vannak a szociális biztonsági rendszer többi ellátásához képest annyiban, hogy az eltartottak gyermekek személyére tekintettel folyósítják őket. E jellegzetességükből következően viszont könnyen adódhatnak olyan helyzetek, amikor egyszerre két tagállam is kompetens lehet az ellátás folyósítására; például az apa A országban dolgozik, ahol a családi pótlékra megfelelő ellátást a munkaviszonyra tekintettel folyósítják, az anya a gyermekkel B országban él, ahol az állampolgárság vagy a lakóhely alapján jár az ellátás. Mindez fordítva is lehetséges: az apa olyan országban dolgozik, ahol az eltartott honossága alapján jár az ellátás, míg az anya a gyermekkel olyan országban él, ahol a jogosultságot az eltartó munkaviszonya keletkezteti. A koordinációs rendelkezések egyik fontos feladata a kezdetektől fogva e helyzetek rendezése volt, és megújított formában a 883/2004/EK rendelet is ezt célozza.

A 883/2004/EK rendelet egyik újdonsága a **családi ellátás fogalmának újradefiniálása**. Míg az 1408/71/EK rendelet a jogértelmezést zavaró különbséget tett a „családi ellátások” és a „családi támogatások” között, addig az új rendelet egységes fogalmat használ. E szerint a családi ellátások fogalma felölel a családok szükségleteit fedező minden pénzbeli vagy természetbeni ellátást, kivéve a gyermektartás megelőlegezését, valamint a külön mellékletben felsorolt szülési vagy örökbefogadási ellátásokat. Az új meghatározás hasznosítja az Európai Bíróság döntési gyakorlatában kidolgozott szempontokat, mivel kikezdehetlenné teszi, hogy a családok szükségleteit fedező ellátások a rendelet hatálya alá tartoznak.⁹ A gyermektartásdíj megelőlegezését a fogalomból kizáró rendelkezések szintén a bírósági esetjogra reflektálnak. A Bíróság az Offermans-ügyben úgy látta, hogy az adott ellátás nem az államtól származó családi támogatás, hanem a családi jogból következő személyes kötelezettség teljesítésének átmeneti átvállalása.¹⁰

A tagállami jogok ütközésének elkerülésére főszabályként a *lex loci laboris* elvének alkalmazását írja elő a rendelet, vagyis az alkalmazásban álló vagy önfoglalkoztatott személyek alkalmazásuk/tevékenységük helye szerinti országtól kapják az ellátást. Amennyiben a szülő munkavégzésének a helye és a gyermek tartózkodási helye eltérő országokban van, úgy az ún. prioritási szabályok alapján kell megállapítani az illetékes államot. Az első számú prioritási szabály a munkavégzés/önfoglalkoztatói jogviszony helye, a második számú prioritás a nyugdíjfolyósítás helye, és csak az előzőek hiányában lehet figyelembe venni a tartózkodás helyét. A prioritási szabályok alkalmazása azonban nem elegendő: ha a nemzeti jogok alapján illetékesnek számító országok támogatásai között különbség mutatkozik, és a jogosult esetében az illetékes tagállam által folyósított ellátás összege alatta marad annak, amit a másik tagállamban kéne nyújtani, akkor ez utóbbi tagállam a különbséget erejéig kiegészítés fizetésére köteles.

⁹ A Hoefer és Zachow-ügyben a német állam arra hivatkozott, hogy a gyesszerű ellátás nem családi ellátás, mivel az a szülők gyermeknevelés fejében történő díjazása. A Bíróság elutasította a német álláspontot, és úgy ítélte meg, hogy az ilyen ellátások is a családi kiadások kompenzálását szolgálják. ECJ C-245/94, ECR 1996, I-4895

¹⁰ ECJ C-85/99

A koordinációs rendelet megújítása során a jogalkotót két cél vezette: a régi, a kivételek intézményesítése miatt túlburjánzó és egyre követhetlenebb rendelet egyszerűsítése és annak a megváltozott körülményekhez való igazítással egyidejűleg megvalósuló modernizációja. Az új 883/2004/EK rendelet a kitűzött célok nagy részét teljesíti, még akkor is, ha bizonyos kérdésekben (pl. a munkanélküli-ellátások más ország területén való igénybevételének lehetővé tétele) nem is sikerült maradéktalanul eleget tenni az újraszabályozással szemben támasztott eredeti elvárásoknak.

Ellenőrző kérdések

1. Milyen tényezők tették indokolttá, és melyek nehezítették a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló 1408/71/EGK rendelet módosítását?
2. Miért jelent visszatérő problémát a koordinációs rendeletek tárgyi hatályának meghatározása?

Irodalom

- Berg, Cees vanden and Peter Donders (é. n.): *Az új 1408/71 rendelet. A változások elemzése. Az 1408/71 és az 574/72 rendelet végrehajtása. HU03/SO/01-TL.* www.eum.hu/download.php?docID=873
- Cornelissen, Rob (2009): 50 years of European Social Security Coordination. *European Journal of Social Security*, Special Issue on 50 Years of European Social Security Coordination, 11 (1–2, June): 9–46.
- Czúcz Ottó (2003): *Szociális jog I.* Unió Kiadó, Budapest.
- Devetzi, Stamatia (2009): The Coordination of Family Benefits by 883/2004. *European Journal of Social Security*, Special Issue on 50 Years of European Social Security Coordination, 11 (1–2, June): 205–216.
- Gyulavári Tamás (szerk.) (2004): *Az Európai Unió szociális dimenziója.* OFA Kht., Budapest.
- Menyhárt Szabolcs, Dr. (2008): Változó koordinációs szabályok a társadalombiztosításban, különös tekintettel a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/Ek rendelet általános szabályaira és a nyugellátásokra. *Adóvilág*, XII. (9): 2–7.
- Pennings, Frans (2009): Coordination of Unemployment Benefits Under Regulation 883/2004. *European Journal of Social Security*, Special Issue on 50 Years of European Social Security Coordination, 11 (1–2, June): 177–204

2.3. Az egyenlő bánásmód követelménye az uniós jogban

KEGYE ADÉL

A hátrányos megkülönböztetéssel szembeni hatékony fellépés előfeltétele, hogy a szociális szakemberek az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével kapcsolatos jogszabályi háttérrel ismerjék, s ezáltal a hátrányos megkülönböztetés valamennyi formáját gyakorlati munkájuk során is felismerjék. Szükséges továbbá, hogy fel legyenek vértézve azzal a tudással, ami ahhoz szükséges, hogy az általuk azonosított jogsértő helyzettel vagy gyakorlattal szemben, ami akár saját magukat is érintheti, adekvát lépéseket tehessenek, vagy azokról az érintetteknek tájékoztatást nyújthassanak.

A szociális szakember a munkája során köteles tiszteletben tartani az egyenlő bánásmód követelményét mind ügyfelei, mind munkatársai vonatkozásában, vagyis az egyenlő bánásmód követelménye korlátozza a szociális szakember eljárását. A szociális szakember munkájából adódóan maga is szembesülhet a szociális ellátórendszer, az oktatás vagy akár az egészségügy diszfunkcionális működésével, beleértve a struktúrális, vagyis a rendszerbe épített diszkriminációt is.

2.3.1. Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség elhatárolása

A köznap értelemben vett diszkrimináció fogalma nem feltétlenül egyezik meg a jogi értelemben vett diszkriminációval. A legalapvetőbb különbség, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértése esetén a különbségtétel egy olyan tulajdonságon, jellemzőn alapul, amelyet a jogalkotó kimondottan védendőnek értékelt. A jogi értelemben vett diszkriminációtilalom lényege tehát, hogy valakivel szemben azért alkalmaznak kedvezőtlen bánásmódot, mert van valamely védett tulajdonsága. [Az egyenlő bánásmód követelménynek megsértése esetén tehát ok-okozati összefüggés mutatható ki a sérelmet szenvedett személy által elszenvedett hátrány és a védett tulajdonsága között.](#) Nem jelenti tehát az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét az olyan bánásmód, amely bár különbséget tesz személyek között, de annak nem oka az érintett személy(ek) valamely védett tulajdonsága.

A tényleges egyenlőség megvalósításához elengedhetetlen a hátrányos helyzetben lévő védett csoportok esélyeinek kiegyenlítése olyan pozitív, megerősítő intézkedések révén, amelyeket a tagállamok esélyegyenlőségi politikái jelölnek ki. Az esélyegyenlőség mint célkitűzés nem esik egybe az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével. A leglényegesebb különbség, hogy míg az egyenlő bánásmód követelménye alapján tartózkodni kell a megkülönböztető bánásmódtól személyek bizonyos, védett tulajdonságai alapján, addig az [esélyegyenlőség megteremtésének követelménye pozitív intézkedéseket, tevőleges magatartást](#)

vár el a személyek közötti különbségek (esélyegyenlőtlenségek) kiküszöbölése érdekében. Így az egyenlő bánásmód követelménye a diszkrimináció tilalmát fogalmazza meg, szemben az esélyegyenlőség megteremtésének igényével. Az esélyegyenlőségi politika pedig ezen célkitűzés eléréséhez szükséges eszközök megteremtésére irányul (Szále 2010).

Az esélyegyenlőségi politika kiindulási alapja, hogy a jogalanyok, bár formálisan egyenlők, erőforrásaik, egyéni körülményeik tekintetében lényeges különbségek vannak, amelyek a jogaik egyenlő élvezetének gátját szabhatják. Az esélyegyenlőségi politika célja ezért az egyenlő esélyek megteremtése jogi és nem jogi eszközökkel, a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklésével.

Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével kapcsolatos nemzeti szabályok összehangolását, illetve megalkotását az [antidiszkriminációs irányelvek tették lehetővé, amelyek összesen hat védett csoport tekintetében tiltják](#) – különböző területeken- a [hátrányos megkülönböztetést](#).

Az uniós esélyegyenlőségi politika eszközei az antidiszkriminációs jogalkotáshoz képest merőben más képet mutatnak. Az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében az uniós jog prioritásokat és eszközöket határoz meg a védett csoportok esélyeinek előmozdítására. Az Európai Unió hosszabb-rövidebb távú stratégiai és menetrendjei jelölik ki azokat a területeket, amelyek a közösség számára esélyegyenlőségi szempontból stratégiai jelentőségűek. Míg az egyenlő bánásmód követelményének érvényesüléséhez a tagállamoknak mindössze jogszabály-alkotási feladatai voltak, ideértve a diszkriminációs ügyekben eljáró intézmények felállítását is, az uniós esélyegyenlőségi politika jelentős forrásokat biztosít olyan programok végrehajtásához, amelyek célja a védett csoportok társadalmi integrációja, pozitív intézkedésekkel történő támogatása.

A lisszaboni stratégiában meghatározott célokkal összhangban dolgozta ki a Bizottság az első [Szociálpolitikai Menetrendet](#), amely 2005-ig tartalmazott konkrét akciókat azzal a céllal, hogy biztosítsa a pozitív és dinamikus kölcsönhatást a gazdaság, a foglalkoztatás és a szociálpolitika között. Az első Szociálpolitikai Menetrend középpontjában az európai szociális modell modernizációja állt, de hangsúlyt fektetett az erőteljesebb szociális kohézióra is. Ennek keretében célkitűzései között szerepelt a szegénység, a társadalmi kirekesztettség és a diszkrimináció elleni harc, amelyen belül konkrét célkitűzésként jelent meg a társadalmi befogadás, a nemek közötti egyenlőség, a fogyatékos személyek esélyegyenlősége és a diszkriminációval szembeni fellépés. 2006-tól a Bizottság a Szociális Menetrend kulcsfontosságú intézkedési területének minősítette az esélyegyenlőség és befogadás megteremtését, így célként tűzte ki egy összetartóbb társadalom és a mindenki számára egyenlő esélyek megteremtését. A Bizottság 2008-ban megújította a Szociálpolitikai Menetrendet, amely hét prioritási területe közül az egyik a diszkrimináció elleni küzdelem.

A Szociálpolitikai Menetrendben az esélyegyenlőség előmozdításával kapcsolatos célkitűzések megvalósításához pénzügyi keretet a 2007-től életbe lépő [PROGRESS](#) közösségi foglalkoztatási és társadalmi szolidaritási program nyújt.¹ A programot az Európai Parlament és a Tanács 2006 novemberében hagyta jóvá abból a célból, hogy pénzügyileg támogassa az Európai Uniónak a Szociálpolitikai Menetrendről szóló bizottsági

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. október 24-i, 1672/2006/EK határozata a PROGRESS közösségi foglalkoztatási és társadalmi szolidaritási program létrehozásáról.

közleményben meghatározott célkitűzéseinek megvalósítását a foglalkoztatás és a szociális ügyek területén, és ezzel hozzájáruljon ezeken a területeken a lisszaboni stratégia céljainak az eléréséhez. A PROGRESS program kizárólag a tagállamok részére nyújt forrásokat pályázati úton, a pályázatok feltétele, hogy azok hozzájáruljanak az Európa 2020 stratégiában foglalt célkitűzések megvalósításához. Magánszemélyek egyedi pályázatait az [Európai Szociális Alap](#) finanszírozza.

Az Európai Tanács 2010. március 26-án jóváhagyta az Európai Bizottság „[Európa 2020](#)” elnevezésű, a foglalkoztatást és növekedést célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát, amely stratégia a gazdaságpolitikák fokozott összehangolása révén azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyeken fellépésre van szükség annak érdekében, hogy Európa növelhesse a fenntartható növekedés és a versenyképesség területén rejlő lehetőségeit.

Az Európa 2020 stratégia három, egymást kölcsönösen megerősítő prioritást tart szem előtt:

1. *Intelligens növekedés*: tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása.
2. *Fenntartható növekedés*: erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság.
3. *Inkluzív növekedés*: magas foglalkoztatás, valamint szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság kialakításának ösztönzése.

A stratégia a prioritásokon belül kiemelt célokat és kiemelt kezdeményezéseket fogalmaz meg. A „Szegénység elleni európai platform” kiemelt kezdeményezés célja, hogy a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai évére alapozva biztosítsa a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót, felhívja a figyelmet a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők alapvető jogaira, és elismertesse azokat, ezáltal pedig lehetővé tegye, hogy az ilyen emberek méltóságban, a társadalom aktív tagjaként élhessenek.

Az esélyegyenlőség, illetve a diszkrimináció tilalmához kapcsolódóan uniós szinten a Bizottság célként tűzte ki a legsérülékenyebbeket segítő szociális innovációkat lehetővé tévő programok kialakítását és végrehajtását, innovatív oktatás, képzés és munkalehetőségek biztosítását a nélkülöző közösségek számára, a diszkrimináció (pl. a fogyatékkal élők esetében) elleni küzdelmet, a migránsok integrációjára irányuló új menetrendet, amely lehetővé teszi számukra, hogy kibontakoztassák a bennük rejlő képességeket;

Nemzeti szinten a tagállamoknak kell gondoskodniuk a fentiekhez kapcsolódóan a megosztott kollektív és egyéni felelősség tudatosításában a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem terén, valamint a különösen veszélyeztetett csoportok (pl. egyszülős családok, idős nők, kisebbségek, romák, fogyatékkal élők és hajléktalanok) konkrét körülményeinek kezelésére irányuló intézkedések kidolgozásában és végrehajtásában.

2.3.2. Az egyenlő bánásmód követelménye az Európai Unióban

Az egyenlő bánásmód elve elsőként a nemek közötti megkülönböztetés tilalmának formájában jelent meg a közösségi jogban.² Az **egyenlő munkáért egyenlő bér elvének a Római Szerződésbe** (1957) foglalása gazdasági célkitűzések érvényesítését célozta. A közös piac megvalósításához szükséges eszközként tekintettek rá, ami a munkabérekben nemi alapon megjelenített különbségek versenytorzító hatásának visszaszorítását szolgálta.³ A Római Szerződés 119. cikke bár deklarálta, hogy az egyenlő munkáért egyenlő bért kell fizetni nemre való tekintet nélkül, de az alapelv gyakorlati érvényesítésére a '70-es évek közepéig nem születtek lépések. Az integráció szociális dimenziójának előtérbe kerülésével fokozatosan szélesedett a diszkrimináció tilalmát kimondó közösségi normák köre. 1974-ben fogadták el a tagállamok a **Szociális Akcióprogramot**, amely általános szociálpolitikai célokat fogalmazott meg, és hangsúlyozta az együttműködés elmélyítését a szociális területeken is, olyan intézkedésekről is rendelkezve, amelyek a jobb élet- és munkakörülmények megteremtését szolgálták.

Az Akcióprogramban foglalt célkitűzésekkel összhangban, a '70-es években több, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését szolgáló irányelvet fogadott el az Európai Gazdasági Közösség, amelyek tovább szélesítették a nemek közötti egyenjogúságot a foglalkoztatás területén. A **férfiak és nők azonos bérezésének elvéről szóló 75/117/EGK irányelv** a Római Szerződés 119. cikkében foglaltak végrehajtását célozta, azzal a lényeges különbséggel, hogy bevezette az egyenlő értékű munka fogalmát.⁴ Az irányelv értelmében tehát nemcsak a pontosan azonos munkát végző férfiak és nők munkabére viszonylatában kellett érvényesülnie az egyenlő bánásmód követelményének, hanem elegendő volt, ha a **munkák értéke** volt egyenlő, ami az összehasonlítható munkavállalók körét lényegesen kiszélesítette.

A **76/207/EGK irányelv** a foglalkoztatás területén tovább bővítette a nemek közötti egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését, kiterjesztve a **munkavállalás, az előmenetel, a szakképzés és a munkakörülmények területére**.⁵ A 76/207/EGK irányelv jelentős előrelépésként értékelhető, hiszen külön szól a közvetlen hátrányos megkülönböztetésről, a megtorlás (viktimizáció) tilalmáról, és nemi alapú diszkriminációként értékeli

² A tanulmány nem tárgyalja az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés uniós tilalmát.

³ Római Szerződés 119. cikke: „Az első szakaszban minden tagállam biztosítja és azt követően fenntartja annak az elvnek az alkalmazását, hogy a férfiak és a nők egyenlő munkáért egyenlő díjazást kapjanak. E cikk alkalmazásában »díjazás« a rendes alap- vagy minimálbér, illetve illetmény, valamint minden egyéb olyan juttatás, amelyet a munkavállaló a munkáltatójától közvetlenül vagy közvetve, készpénzben vagy természetben a munkaviszonyára tekintettel kap. A nemen alapuló megkülönböztetés nélküli egyenlő díjazás azt jelenti, hogy: a) teljesítménybér esetén az azonos munkáért járó díjazást azonos mértékegység alapján állapítják meg; b) időbér esetén azonos munkakörben azonos díjazás jár.”

⁴ A Tanács 1974. február 10-i 75/117/EGK irányelve a tagállamok által a férfiak és nők azonos bérezése elvének alkalmazására kibocsátott jogi előírások összehangolásáról

⁵ A Tanács 1976. február 9-i 76/207/EGK irányelve a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról

a házassági vagy családi állapoton alapuló megkülönböztetést is. Az irányelv kivételeket határozott meg az egyenlő bánásmód követelményének alkalmazása alól. E körben utalt azokra a foglalkozásokra, amelyeknél a munkavállaló neme a tevékenység jellegéből vagy a munkavégzés körülményeiből adódóan meghatározó tényező lehet ([valódi és döntő foglalkoztatási követelmény](#)), továbbá az irányelv alóli kivételek körében említette a nőket védő jogszabályokat is (pl. a terhességgel és anyasággal összefüggésben a nőknek biztosított jogszabályi kedvezmények). Az irányelv külön szolt a nők esélyegyenlőségének előmozdítását hivatott ún. pozitív intézkedésekről. Az irányelv alkalmazása alóli kivételek lehetőséget teremtettek a tagállamok számára, hogy a fennálló egyenlőtlenségek kiküszöbölését segítő normákat fogadjanak el. A köznap nyelvben pozitív diszkriminációként nevezett intézkedések olyan esélykiegyenlítést célzó, [előnyben részesítő intézkedések](#), amelyek bár látszólag nem felelnek meg az egyenlő bánásmód követelményének, hiszen csak egyes csoportok számára biztosítanak előnyöket, mégsem minősülnek diszkriminációnak az általuk elérendő legitim cél miatt. Hogy ezek a megerősítő intézkedések mennyiben jogszerűek, és mikor járnak az irányelv sérelmével, az az Európai Unió Bírósága által kidolgozott zsinórmérték alapján dönthető el.⁶

A következő lépésben a tagállamok a nemek közötti egyenlő bánásmód elvének érvényesülését a szociális jog területére is kiterjesztették, elsőként a szociális biztonsági rendszerekhez való hozzáféréshez kapcsolódóan: elfogadták [a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén való fokozatos megvalósításáról szóló 79/7/EGK irányelvet](#). Az irányelv alapján a tagállamoknak le kellett bontaniuk azokat a szabályokat, amelyek nemek közötti egyenlőtlenséget okoztak a foglalkoztatottak számára törvényileg szabályozott pénzalapokból nyújtott, meghatározott juttatásokhoz (pl. táppénz, öregségi/rokkantsági nyugdíj, baleseti járulék) való hozzáférés feltételei, a járulékfizetési kötelezettség és a járulék számításának és a juttatások kiszámítása tekintetében. Az irányelv alapján a tagállamok lehetőséget kaptak arra, hogy az egyenlő bánásmód érvényesülésének hatálya alól [kizárják](#) például [a nyugdíjkorhatár meghatározását](#) vagy [a gyermekeket nevelő személyek számára biztosított előnyöket](#).

A [86/378/EGK irányelv](#) kiterjeszti a nemi alapú megkülönböztetés tilalmát az ún. [foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerekre](#).⁷ Az irányelv 2. cikkének (1) bekezdése szerint a foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerek olyan, az 79/7/EGK irányelv hatálya alá nem tartozó rendszereket jelentenek, amelyek a munkavállalóknak a törvény által szabályozott, kötelező szociális biztonsági rendszerek ellátásait egészítik ki vagy helyettesítik. A foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerek körébe tartoznak az önkéntes-kölcsönös nyugdíjbiztosító pénztárak.

A tagállamok az ún. Strasbourgi Találkozón, 1989 decemberében fogadták el [A munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló közösségi karta](#) című dokumentumot, amely a munkavállalókat illető alapvető

⁶ Lásd Eckhard Kalanke vs. Freie Hansestadt Bremen, C-450/93. (1995); Hellmut Marschall vs. Land Nordrhein-Westfalen, C-409/95. (1997); Georg Badeck and others, C-158/97 (2000); Katarina Abrahamsson and Leif Anderson vs. Elisabet Fogelqvist, C-407/98. (2000).

⁷ A Tanács 1986. július 24-i irányelve a férfiak és a nők közti egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerekben történő megvalósításáról

szociális jogok között említi a nemek közötti megkülönböztetés tilalmát. A Karta a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség előmozdítása jegyében intézkedések megtételét sürgette a munkához jutás, bérezés, szociális védelem, oktatásügy stb. területén, egyúttal intézkedések megtételére szólított fel annak érdekében, hogy a férfiak és a nők össze tudják egyeztetni munkahelyi és családi kötelezettségeiket.

A Kartában foglalt célkitűzésekre hivatkozással született meg az [92/85/EGK irányelv](#) a nőket érintő [sajátos munkavédelmi szabályokról, amely célja a várandós, a gyermekágyas vagy szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását](#) ösztönző intézkedések végrehajtása.⁸ Az irányelv minimumkövetelményeket támaszt többek között a szülési szabadság mértékére, a szülési szabadságot töltő nők elbocsátási tilalmára és az éjszakai munkavégzésre is, vagyis olyan intézkedések megtételére kötelezi a tagállamokat, amelyek többletjogokat biztosítanak a nők számára, felismerve sebezhetőségüket. Ugyancsak a kilencvenes években került elfogadásra a [96/34/EGK irányelv](#) a munkahelyi és családi élet összeegyeztetéséről.⁹

A [bizonyítási teherről szóló 97/80/EK irányelv](#) a fenti, nemi alapú hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó irányelvek (75/117/EGK, 76/207/EGK, 92/85/EGK és a 96/34/EK) végrehajtása során alkalmazandó [közös bizonyítási szabályokról](#) rendelkezik.¹⁰ A bizonyítási szabályokat mind a bírósági, mind a közigazgatási eljárásokra alkalmazni kell, amennyiben azok a nemi diszkriminációval szembeni jogorvoslatot kínálnak. Az irányelv 4. cikke értelmében az alperes, vagyis a bepanaszolt fél köteles azt bizonyítani, hogy az egyenlő bánásmód elvét nem sértette meg, míg az egyenlő bánásmód követelményének megsértésére hivatkozott fél számára elegendő olyan tényekre hivatkozni, amelyekből közvetlen vagy közvetett megkülönböztetésre lehet következtetni. Az irányelv tehát a jogsérelemre hivatkozó fél helyzetét megkönnyítendő [a bepanaszolt félre helyezi a bizonyítás terhét](#); a panasz alapjául elegendő olyan tényeket előadni, amelyek bár nem bizonyítják a jogsértést, de azt valószínűsítik. A bizonyítási szabályokon túl az irányelv [tisztázza a közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát](#). Az irányelv értelmében közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan, látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat, amely az egyik nemhez tartozókat lényegesen nagyobb arányban érinti kedvezőtlenül. Nem minősül közvetett hátrányos megkülönböztetésnek az olyan rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat, amely helyes és szükséges, és amelyet a nemi hovatartozástól független, objektív okok igazolnak. Az Európai Unió Bírósága a Bilka Kaufhaus-esetben¹¹ tisztázta azokat az objektív indokokat, amelyek fennállása esetén a munkáltató kimentheti magát a felelősség alól. A Bilka német áruházlánc a munkavállalói részére ún. szakmai kiegészítő nyugdíjalapot hozott létre, amelyből ugyanakkor a részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalók csak akkor részesültek, ha a megelőző 20 évből legalább

⁸ A Tanács 1992. október 19-i 92/85/EGK irányelve a várandós, a gyermekágyas vagy szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről

⁹ A Tanács 1996. június 3-i, 96/34/EKG irányelve az UNICE, a CEEP és az ESZSZ által a szülői szabadságról kötött keretmegállapodásról

¹⁰ A Tanács 1997. december 15-i, 97/80/EK Irányelve a nemi alapon történő hátrányos megkülönböztetés esetén a bizonyítási teherről

¹¹ Bilka-Kaufhaus GmbH vs. Weber von Hartz (1986), C-170/84.

15 évet teljes munkaidőben dolgoztak a cégnél. A Bilka áruházat beperlő Weber asszony hivatkozása szerint az áruház gyakorlata diszkriminatív, mert a nőket aránytalanul hátrányosabban érinti, mint a férfiakat (a nők nagyobb arányban dolgoznak részmunkaidőben). A Bilka áruház gazdasági érdekeivel indokolta döntését, hivatkozása szerint a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállalók esetében alacsonyabbak a járulékos költségek, és folyamatosan rendelkezésre állnak. A Bíróság nem fogadta a Bilka áruház védekezését: ítélete szerint **a munkáltató akkor mentheti ki magát**, ha bizonyítja, hogy az **intézkedése megfelel a vállalat tényleges igényeinek**, a **célok elérésére alkalmas** és a cél eléréséhez a megkülönböztetés **valóban szükséges**.

Az **Amszterdami Szerződés** mérföldkőnek számít az Európai Unió antidiszkriminációs politikájában. Mint láthattuk, azt megelőzően csak a nemek közötti egyenlő bánásmód követelményének érvényesítését szolgáló közösségi normák születtek a szociális jog és munkajog területén, ami összhangban volt azzal a közösségi megfontolással, amely a diszkriminációval szembeni fellépést szociális kérdésként kezelte.

Az Amszterdami Szerződéssel a Tanács felhatalmazást kapott a faji vagy etnikai származáson, valláson vagy hitbéli meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére irányuló intézkedések megtételére is. Az Amszterdami Szerződés a Római Szerződés nemek közötti megkülönböztetéssel kapcsolatos szabályait is kibővítette, már nemcsak a munka és a társadalombiztosítás világában, hanem a Közösség valamennyi tevékenysége során szorgalmazta a nők és férfiak közötti egyenlőség érvényesülését.

Az Amszterdami Szerződéssel módosított Római Szerződés 13. cikke adott ezt követően felhatalmazást azon másodlagos normák (irányelvek) elfogadásához, amelyek a diszkrimináció elleni küzdelemben kiemelkedő fontosságúak. Az alábbiakban ismertetett **irányelvek fogalomhasználatukban** és a tagállamokkal szemben támasztott **elvárások tekintetében hasonlóak**: valamennyiben megjelennek a hátrányos megkülönböztetés alosztai mint a közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés, a megtorlás és a zaklatás, továbbá előírják a tagállamok számára, hogy biztosítsanak hatékony, arányos és kellő elrettentő erővel bíró szankciókat a diszkriminációval szemben.

A **2000/43/EK irányelv** szól a **faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés tilalmáról** (Faji egyenlőségi irányelv).¹² Az irányelv preambuluma kinyilvánítja, hogy „a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés alááshatja az EK-Szerződés célkitűzéseinek megvalósítását, különösen a magas fokú foglalkoztatási szint és szociális védelem elérését, az életszínvonal és életminőség emelését, a gazdasági és szociális kohéziót és szolidaritást. Alááshatja azt a célkitűzést is, hogy az Európai Unió a szabadság, biztonság és igazságosság térségévé fejlődjön”. A faji megkülönböztetés elleni közösségi szintű fellépés tehát az integrációt elősegítő eszköz az irányelv értelmében.

Az irányelv több szempontból is úttörő: bevezeti az uniós jogba a hátrányos megkülönböztetés eddig szabályozatlan formáit, tilalmazza a faji/etnikai alapú zaklatást és a diszkriminációra adott utasítást is. A Faji egyenlőségi irányelv egyedülálló a tekintetben is, hogy nemcsak a munka világába tartozó jogviszonyok során

¹² A Tanács 2000. június 29-i, 2000/43/EK irányelve a személyek közötti faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról

rendelkezik az egyenlő bánásmód elvének érvényesítéséről, hanem az [élet szinte minden területére kiterjeszti a diszkrimináció tilalmát](#). Tárgyi hatálya kiterjed a foglalkoztatással és szociális védelem területével összefüggő jogviszonyokon túl az oktatás, szakképzés, egészségügyi ellátás, lakhatás, továbbá az áruk és szolgáltatások igénybevételének területére is. Az irányelv [személyi hatálya ugyancsak tág kört ölel fel](#): kötelezettjei mind a köz-, mind a magánszféra szereplői. Az irányelv preambuluma külön szól a nőket érintő [többszörös megkülönböztetésről](#), és felhívja a tagállamokat, hogy a faji megkülönböztetés elleni védelmet terjesszék ki a jogi személyekre is, ha ezek tagjaik faji vagy etnikai származása miatt szenvednek el megkülönböztetést.

Az irányelv alapján [a tagállamok kötelesek gondoskodni olyan szerv felállításáról, amely független vizsgálatokat folytathat le a faji megkülönböztetés tárgyában](#), segíti a megkülönböztetés áldozatait panaszuk érvényesítésében, és jogosult független jelentések és javaslatok kiadására bármely kérdésben, amely összefügg a faji megkülönböztetéssel.¹³ Az önálló szervvel szembeni legfontosabb követelmény a függetlenség biztosítása. A faji megkülönböztetéssel szemben kiszabható szankciók körét, jellegét az irányelv a tagállamokra bízva azzal, hogy [a jogkövetkezményeknek hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük](#).¹⁴

Ugyancsak 2000-ben került elfogadásra a [2000/78/EK](#), az ún. [Foglalkoztatási keretirányelv](#), amely [négy védett tulajdonság](#) – fogyatékoság, szexuális irányultság, vallási vagy hitbéli meggyőződés és életkor – alapján alkalmazott hátrányos megkülönböztetés tilalmáról rendelkezik a [foglalkoztatás területén](#).¹⁵ Az irányelv tárgyi hatálya csak a foglalkoztatással összefüggő jogviszonyokra terjed ki. A Foglalkoztatási keretirányelv alapján tehát a munkához való hozzájutásban, a munkakörülmények és a munkabér megállapítása, a foglalkoztatási jogviszony keletkezése és megszüntetése, az előmenetel, a munkavállalók és munkaadók szervezeteiben való részvétel során nem tehető különbség személyek között vallásuk, fogyatékoságuk, életkoruk és szexuális irányultságuk alapján. A Foglalkoztatási keretirányelv alól azonban számos kivétel létezik, így például nem jelenti az egyenlő bánásmód követelménynek megsértését a fenti védett tulajdonságok alapján történt különbségtétel, ha az az adott foglalkozási tevékenység jellege miatt valódi és meghatározó foglalkozási követelmény, feltéve, hogy a cél jogszerű, és a követelmény arányos.¹⁶ Ugyancsak jogszerű az egyházak és egyéb vallási szellemiségű szervezeteknek a munkavállalóik vallási meggyőződéséhez kapcsolódó elvárása, feltéve, hogy ez valódi, törvényes és igazolt foglalkozási követelmény, tekintettel a szervezet szellemiségére.¹⁷ Így egy egyház akkor várhatja el jogszerűen munkavállalóitól, hogy osztozzanak vallásos meggyőződésében, ha az adott munkakör hitéleti tevékenységgel függ össze, vagyis elengedhetetlen a munkakör ellátásához (valódi foglalkoztatási követelmény).

¹³ Faji egyenlőségi irányelv, 13. cikk

¹⁴ Faji egyenlőségi irányelv, 15. cikk

¹⁵ A Tanács 2000.november 27-i, 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód kereteinek létrehozásáról

¹⁶ Foglalkoztatási keretirányelv, 4. cikk (1) bek.

¹⁷ Foglalkoztatási keretirányelv 4. cikk (2) bek.

A Foglalkoztatási keretirányelv a fogyatékos személyekkel összefüggésben az ún. [ésszerű alkalmazkodás követelményét](#) támasztja, amely alapján a munkáltatók kötelesek a fogyatékos személyek alkalmazásához, előmeneteléhez, szakképzéséhez megfelelő és szükséges intézkedéseket megtenni, kivéve, ha az ilyen intézkedés aránytalan terhet róna a munkáltatóra.¹⁸ Ezen aránytalan teherrel kapcsolatosan az irányelv úgy fogalmaz, hogy nem lehet az ésszerű alkalmazkodás keretében szükséges intézkedéseket aránytalanul nagy teherrel járónak tekinteni, amennyiben az adott tagállam fogyatékosügyi politikájának intézkedései ezt kielégítően ellensúlyozzák. Ésszerű alkalmazkodás keretébe tartozik a munkáltatónak az a rendelkezése, ha például a munkát úgy szervezi meg a nem akadálymentes, emeletes épületben, hogy a kerekes székes munkavállalónak csak a számára hozzáférhető helyiségekben kelljen munkát végeznie.

A férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 76/207/EGK irányelv 2002-ben módosult. A [2002/73/EK irányelv](#) bevezette azokat a fogalmakat, amelyek időközben más irányelvekben a hátrányos megkülönböztetéssel összefüggésben már kidolgoztak.¹⁹ A 76/207/EGK irányelv, bár mind a közvetlen, mind a közvetett hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondta, azokat nem definiálta. A módosítás nyomán ezeket a fogalmakat meghatározták, valamint nevesítették a zaklatást és a szexuális zaklatást is mint a hátrányos megkülönböztetés sajátos formáit. A módosítás nyomán a tagállamoknak az [irányelvben foglaltak érvényesítésére is biztosítaniuk kell](#) olyan [független szervezetek felállítását](#), amelyek hatásköre kiterjed a nemi diszkriminációs panaszok kivizsgálására.

A nemek közötti egyenlő bánásmód követelményét a foglalkoztatás és a szociális biztonság területén több irányelv is biztosította, igaz, a foglalkoztatáshoz kapcsolódó különböző területeken. Az első irányelvek a hetvenes években születtek, az Európai Unió Bíróságának gyakorlata ugyanakkor folyamatosan formálta, értelmezte az irányelvekben foglaltakat. A bírósági gyakorlatból és az egységes fogalomhasználat iránti igényből eredően 2006-ban a tagállamok az [eddigi irányelvek egységes szerkezetbe foglalása mellett döntöttek](#). A 2006/54/EK irányelv egységes szerkezetbe foglaltan tartalmazza a 75/117/EGK, a 76/207/EGK, a 86/378/EGK és a 97/80/EK irányelvek vívmányait, amelyek ezáltal hatályon kívül helyezésre kerültek.²⁰

A Tanács 2004-ben egy újabb, a nemek közötti egyenlő bánásmód érvényesítését szolgáló irányelvet fogadott el. A [2004/113/EK irányelv az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés vonatkozásában szabályozza a nemi alapú megkülönböztetés tilalmát](#).²¹ Az irányelv alapján a nyilvánosság számára hozzáférhető áruk értékesítése és szolgáltatások nyújtása során nem lehet nemi alapon különbséget tenni.

¹⁸ Foglalkoztatási keretirányelv 5. cikk

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. szeptember 23-i, 2002/73/EK irányelve a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 76/207/EGK tanácsi irányelv módosításáról

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. július 5-i, 2006/54/EK irányelve a férfiak és nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról (átdolgozott szöveg)

²¹ A Tanács 2004. december 13-i, 2004/113/EK irányelve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról

A nemi alapú megkülönböztetést az irányelv csak abban az esetben teszi lehetővé, ha azt **törvényes cél** igazolja. Az irányelv a legitim megkülönböztetésre felhozott példák között említi a nemi vonatkozású erőszak áldozatainak védelme érdekében létrehozott, azonos neműek számára fenntartott menedékek létesítését, vagy az azonos neműek számára rendezett sporttevékenységek szervezését. Az irányelvben **speciális kimentési okként** jelenik meg a **biztosításmatematikai különbségtétel**, amely annak felismerésén alapul, hogy bizonyos esetekben a biztosítottak neme meghatározó tényező lehet a biztosítandó kockázatok értékelésekor. Az irányelv azonban csak akkor teszi lehetővé a biztosítók/pénzügyi szolgáltatók számára, hogy a nemet biztosítási kockázati tényezőként kezeljék és ennek megfelelően azt érvényesítsék például a biztosítási díjakban is, ha azt a nyilvánosság számára is hozzáférhető biztosításmatematikai és statisztikai adatok alátámasztják.

Az **Alapjogi Karta** külön címet szentel az „egyenlőségnek”, amelyen belül rendelkezik a törvény előtti egyenlőségről (20. cikk), a megkülönböztetés tilalmáról (21. cikk), a kulturális, vallási és nyelvi sokféleség tiszteletben tartásáról (22. cikk), a nők és férfiak egyenlőségéről (23. cikk), a gyermekek és idősek jogairól (24–25. cikk) és a fogyatékkal élő személyek beilleszkedéséről (26. cikk). Az Alapjogi Karta az irányelvek által védett tulajdonságokhoz képest **szélesebb körben tiltja a hátrányos megkülönböztetést**: „Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.” Továbbá rendelkezik arról, hogy a Szerződések alkalmazási körében tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés is.

A Bizottság a Megújított Szociális Menetrendben javaslatot tett egy olyan **irányelvtervezetre**, amely az **árúk és szolgáltatások területére is kiterjesztené a vallási és hitbéli meggyőződésen, az életkoron, a szexuális irányultságon, illetve a fogyatékoságon alapuló diszkrimináció tilalmát**. Az irányelvtervezet²² 2008 óta van napirenden, de egyes tagállamok ellenállására tekintettel kétségesnek tűnik belátható időn belüli elfogadása.

2.3.3. Diszkriminációtíltalom Magyarországon

A hazai antidiszkriminációs kódex, azaz az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkty.) 2004. január 27-i hatálybalépését megelőzően a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozóan nem létezett átfogó szabályozás. A hátrányos megkülönböztetéssel szembeni fellépésre az ágazati jogszabályok teremtetek lehetőséget rendkívül szűk körben. A jogérvényesítés ebben az időszakban kizárólag az egyének (vagyis a jogaikban sértett személyek) számára állt nyitva, a diszkriminatív gyakorlatok, a strukturális visszásságok szankcionálására nem volt jogszabályi lehetőség. A kódex hatálybalépése előtt a diszkriminációs ügyek munkaügyi perben, illetve személyiségi jogi perben voltak érvényesíthetők, valamint az országgyűlési biztosok, különösen a kisebbségi biztos vizsgálta a diszkrimináció

²² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0426:FIN:HU:HTML>

rendszer szintű megjelenési formáit, például a kisebbségi jogok érvényesülését az oktatásban, vagy a foglalkoztatás területén tapasztalható diszkrimináció megjelenési formáit (Krizsán 2001).

Az Európai Unió 2000-ben elfogadott antidiszkriminációs irányelveire, az akkoriban közelgő EU-csatlakozásra és az ezzel együtt járó jogharmonizációs kötelezettségekre tekintettel szükségessé vált a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó átfogó és az uniós elvárásoknak megfelelő fogalomrendszert bevezető szabályozás. Az [Ebktv. 2004. január 27-én lépett hatályba](#), egy évvel később pedig létrejött az [Egyenlő Bánásmód Hatóság](#) (EBH). Az Ebktv. átfogó, kódex jellegét erősíti, hogy az előbbieken ismertetett antidiszkriminációs irányelvekkel való megfelelést az Ebktv. biztosítja, és az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatos valamennyi, ágazati szabályba foglalt rendelkezést az Ebktv.-vel összhangban kell értelmezni.

Az Ebktv.-ben nevesített [védett tulajdonságok köre jóval tágabb](#), mint azt az uniós jog irányelvei megkívánák.²³ Míg az Európai Unió hat nevesített védett tulajdonság esetében rendelkezik az egyenlő bánásmód követelményéről, addig az Ebktv. 19 tulajdonsággal körülhatárolt személyt vagy csoportot részesít védelemben. Megjegyezendő ugyanakkor, hogy az Ebktv.-ben nevesített számos tulajdonság, mint például az anyaság, családi állapot, részmunkaidős foglalkozási jogviszony, nemi identitás az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján uniós szinten is védelemben részesül. Az Ebktv. az ún. „egyéb helyzet” védett tulajdonságok közötti szerepeltetésével [lehetővé teszi nem nevesített további tulajdonságok védelemben részesítését](#). Az „egyéb helyzet” tartalommal való megtöltése a jogalkalmazó szervek feladata, értelmezésével kapcsolatban az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület állásfoglalást bocsátott ki.²⁴

A magyar jogalkotó nem csupán a védett tulajdonságok körének kiszélesítésével haladja meg az uniós jog által előírt jogvédelmi mércét, hanem a diszkriminációtilalommal érintett területek kapcsán is.

Az Ebktv. [kötelezetti oldala](#) ugyanis lényegesen tágabb kört foglal magában, mint az irányelvek. A magyar antidiszkriminációs kódex alapján a [közfeladatot ellátó szervezetek](#) valamennyi jogviszonyuk, eljárásuk, intézkedésük során kötelesek megtartani az egyenlő bánásmód követelményét, tehát nem csupán a foglalkoztatás, szolgáltatás, oktatás, egészségügyi ellátás területén, hanem minden olyan területen, amely hatáskörükbe tartozik, és amelyek révén jogviszonyba kerülnek a természetes és jogi személyekkel (személyi hatály). Közfeladatot látnak el különösen a helyi önkormányzatok, hatóságok, a rendőrség, közszolgáltatók, szociális, gyermekvédelmi gondoskodást, valamint gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó személyek és intézmények, oktatási intézmények, múzeumok.

Az Ebktv. tárgyi hatálya [kiterjed azokra a személyekre/szervezetekre](#) is, amelyek bár kívül esnek a fenti kötelezettek körén, [de olyan jogviszonyok alanyai, amelyeket az Ebktv. nevesít: a foglalkoztatási jogviszony](#) során a munkáltató, az utasításadásra jogosult személy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony tekintetében, az [áruk forgalmazása és szolgáltatások nyújtása](#) során a szolgáltató, aki nyilvánosan [szerződés-kötésre](#)

²³ Ebktv. 8. §. a)–f)

²⁴ Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 288/2/2010. (IV. 9.) TT. sz. állásfoglalása az egyéb helyzet meghatározásával kapcsolatban; http://www.egyenlobanasmod.hu/data/TTaf_201004.pdf

ajánlatot tesz, vagy ajánlattételre hív fel, valamint aki állami támogatásban részesül – ők az állami támogatás felhasználása során kötelesek az egyenlő bánásmód követelményét megtartani.

Az Ebktv. hatálya nem terjed ki a családjogi és a hozzátartozók közötti jogviszonyokra, az egyházak hitéleti tevékenységével összefüggő jogviszonyaira, valamint a társadalmi szervezetek tagsággal összefüggő egyes jogviszonyaira sem.²⁵

Közvetlen hátrányos megkülönböztetés

A közvetlen hátrányos megkülönböztetés a jogalkalmazó szervek gyakorlatában a diszkrimináció leggyakrabban előforduló formája. A közvetlen hátrányos megkülönböztetést sokszor nyílt diszkriminációként is emlegetik abból következően, hogy a sérelmes bánásmód közvetlenül kapcsolódik egy olyan tulajdonsághoz, amely a diszkrimináció tilalmát kimondó szabályok értelmében védelemben részesül.

Amennyiben az Ebktv.-ben felsorolt tulajdonságuk alapján egyes személyek vagy ezek csoportjai a diszkriminatív rendelkezés (magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás, gyakorlat) következtében hátrányosabb helyzetbe kerülnek, mint a velük összehasonlítható helyzetben lévő – ilyen tulajdonsággal nem rendelkező – más személyek vagy csoportok közvetlen hátrányos megkülönböztetéséről beszélünk.

Diszkrimináció az egyes területeken

A foglalkoztatás területén tipikusan a munkához való hozzájutás, a munkabér megállapítása vagy a munkaviszony megszüntetése során találkozhatunk közvetlen hátrányos megkülönböztetéssel.

Az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér követelményének sérelme közvetlen hátrányos megkülönböztetéssel is megvalósulhat, amennyiben megfigyelhető a munkabér és a védett tulajdonság közötti közvetlen kapcsolat. Az egyenlő értékű munkáért egyenlő bért elv alapján az egyenlő értékű munkát végző munkavállalóknak egyenlő bért kell fizetni. Hogy az összehasonlított munkák egyenlő értékűnek tekinthetők-e, számos körülmény vizsgálata szükséges. Két munka akkor tekinthető egyenlő értékűnek, ha a ténylegesen végzett munkatevékenység szempontjából a munkavállalók összehasonlítható helyzetben vannak.²⁶ Ez nem zárja ki, hogy a munkavállalók között különbség legyen a szakképzettség vagy például a tapasztalat szempontjából. Az összehasonlítható helyzetet az elvégzett munka természete, minősége, mennyisége, a munkakörülmények és az adott munkavégzéshez ténylegesen szükséges szakképzettség, fizikai vagy szellemi erőfeszítés, tapasztalat, illetve felelősség és a munkaerő-piaci viszonyok szempontjából kell megítélni.²⁷

Az egészségügyi ellátás területén a védett csoportokat közvetlen hátrányos megkülönböztetés érheti például az egészségügyi ellátás megtagadásával, a nem megfelelő minőségű orvosi ellátás nyújtásával vagy az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés feltételei révén. Az egészségügyi ellátással kapcsolatos diszkrimi-

²⁵ Ebktv. 6. §

²⁶ Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testület 348/2/2008. sz. TT állásfoglalása az egyenlő munkáért egyenlő bért elvről

²⁷ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 12. § (3) bek.

nációs ügyek többségét roma panaszosok kezdeményezik.²⁸ Egy 2003-ban készült kutatás szerint²⁹ a roma felnőtt betegek 20 százaléka tapasztalta, hogy a hétvégén vagy éjszaka hívott ügyeletes orvos nyíltan megtagadta, hogy kimenjen, aminek hátterében a szegregációval és a zsúfolt lakhatási körülményekkel összefüggő okok álltak (Udvari és Iványi, 2010). A 2003-as felméréshez hasonló eredményekről számolt be az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének 2009-es kutatása,³⁰ amely szerint a megkérdezett magyarországi romák 25 százaléka tapasztalt már diszkriminációt származása miatt az egészségügyben dolgozók részéről.

A **szociális területet** illetően az Ebktv. a társadalombiztosítási rendszerekből finanszírozott, valamint a szociális, illetve gyermekvédelmi pénzbeli és természetbeni, valamint személyes gondoskodást nyújtó ellátások igénylése és biztosítása során emeli ki az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítését.

A **lakhatás területén** az Ebktv. 26. §-a példálózó jelleggel említ olyan élethelyzeteket, amelyek során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani. Bár a felsorolás nem teljes körű, de jól szemlélteti a lakhatással összefüggő tipikus diszkriminatív gyakorlatokat: lakhatást segítő állami vagy önkormányzati támogatások, kedvezmények vagy kamattámogatás nyújtása, állami vagy önkormányzati tulajdonú lakások és építési telkek értékesítése vagy bérbeadása feltételeinek meghatározása és szegregált lakóközösség kialakítása.

Az **oktatás területén** az akkreditált, illetve állami támogatásban részesülő oktatási intézmények felvételi eljárása, oktatási követelményei, az oktatáshoz kapcsolódó egyes szolgáltatásai, kollégiumi elhelyezése kapcsán is vizsgálható az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése.

A **szolgáltatások területe** alatt értjük a vendéglátó-ipari, kereskedelmi, művelődés és szórakozás céljára létrehozott intézmények diszkriminatív gyakorlatát a szolgáltatás igénybevételére, minőségére vonatkozóan.

Akadálymentesítési kötelezettség

A fogyatékos emberek hátrányainak enyhítése, esélyegyenlőségük megalapozása, illetve a társadalom szemléletmódjának alakítása érdekében alkotta meg az Országgyűlés **A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvényt** (Fot.). A Fot. értelmében **fogyatékos személy** az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során. A fogyatékos személyeket a Fot. alapján megillető jogok a hátrányaik kompenzálását és azt célozzák, hogy számukra is biztosított lehessen az egyenlő esélyű hozzáférés valamennyi közszolgáltatáshoz.

A közszolgáltatásokhoz (egészségügyi ellátás, oktatás, közlekedés, foglalkoztatás, lakóhely, kultúra, sport stb.) való **egyenlő esélyű hozzáférés** egyik előfeltétele az akadálymentes épített környezet megteremtése.

²⁸ Lásd az EBH éves beszámolóit: <http://www.egyenlobanasmod.hu/cikkek/beszamolok>

²⁹ Delphoi Consulting (Babusik Ferenc kut. vez.) (2004). *A szegénység csapdájában*. <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1388&articleID=4984&ctag=articlelist&iid=1>

³⁰ EU-MIDIS, *European Union Minorities and Discrimination Survey*, Main Results Report, European Union Agency for Fundamental Rights, 2009: 162.

Az épület, amelyben a közszolgáltatást nyújtják, akkor egyenlő eséllyel hozzáférhető, ha mindenki számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetésszerűen használhatók és a szolgáltatások egyformán igénybe vehetők.³¹ Az akadálymentesség és a közszolgáltatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosításának elmulasztása az egyenlő bánásmód megsértését eredményezik, ezért az ilyen jogsértésekre kiterjed az Ebktv. hatálya.³²

Az ésszerű alkalmazkodás követelménye

A Foglalkoztatási keretirányelvben előírt ésszerű alkalmazkodás követelménye a Fot. révén került átültetésre a magyar jogba. A munka törvénykönyve pedig 2012. július 1-jei hatállyal írja elő a munkáltató számára az ésszerű alkalmazkodás követelményét.³³ A Fot. 15. § (2) bekezdése szerint „a foglalkoztatást biztosító munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezet, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását. Az átalakítással kapcsolatos költségek fedezésére a központi költségvetésből támogatás igényelhető”. Az ésszerű alkalmazkodás követelménye alapján a munkáltatónak, továbbá a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony tekintetében az utasításadásra jogosult személynek meg kell tennie a megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, valamint az át- vagy továbbképzés.³⁴ A foglalkoztatás tekintetében az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti az ésszerű alkalmazkodás követelményének elmulasztása is. E kötelezettség alól a munkáltató kizárólag akkor mentesülhet, ha ezen intézkedések megtétele – figyelemmel a munkáltató helyzetére, a szervezet méretére, gazdasági és emberi erőforrásaira, valamint az intézkedéssel elérhető eredményre – a munkáltató számára bizonyíthatóan aránytalan terhet jelent.

Közvetett hátrányos megkülönböztetés

A hátrányos megkülönböztetés közvetett formájának sajátossága, hogy a diszkrimináló fél látszólag jogszerű és **semleges intézkedése eredményezi azt a helyzetet, amely a védett tulajdonsággal rendelkező személyek számára lényegesen nagyobb arányban hátrányos**, mint a velük összehasonlítható helyzetben lévőknek. A közvetett hátrányos megkülönböztetést éppen azért nehéz felismerni, mert az intézkedés mindenkire egyformán vonatkozik, és az csak hatásában lesz kedvezőtlenebb bizonyos személyekre nézve.

³¹ Fot. 4. § h) pont.

³² Lásd az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület az akadálymentesítési kötelezettségről szóló 309/1/201. (II. 11). TT. sz. állásfoglalását.

³³ Mt. 51. § (5) bek.

³⁴ Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület az akadálymentesítési kötelezettségről szóló 309/1/201. (II.11).TT. sz. állásfoglalása

Zaklatás

A hátrányos megkülönböztetés harmadik formája a zaklatás. A törvény olyan szexuális vagy egyéb természetű magatartásokat tilalmaz, amelyek **célja vagy hatása, hogy egy személy védett tulajdonságával összefüggésben az emberi méltóságot sértő, megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezet alakítson ki.**

A zaklatás változatos módon valósulhat meg, verbális úton lehet sértegetés, élcelődés a megsértett személy védett tulajdonságával összefüggésben, de történhet fizikai kontaktusban is. A zaklatás többnyire egy sorozatos, ismétlődő vagy folyamatos magatartás során valósul meg, azonban akár egyetlen, egyszeri magatartás is – legyen az verbális vagy egyéb kifejezőmód – kialakíthat az érintett körül egy olyan megalázó környezetet, amely az emberi méltóság sérelmével együtt jár.

Jogellenes elkülönítés

A jogellenes elkülönítés vagy más néven szegregáció a hátrányos megkülönböztetés azon formája, amely esetén a védett tulajdonsággal rendelkező személyeket, csoportokat – anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné – a velük összehasonlítható helyzetben lévő személyektől, azok csoportjától elkülönítik.³⁵

Jogellenes elkülönítés leggyakrabban az oktatás és a lakhatás terén fordul elő. Az Ebktv. oktatás és képzés cím alatt nevesíti az iskolai szegregáció egyes eseteit: az **iskolák közötti** és az **iskolán belüli** tagozat-, osztály- vagy csoportszintű szegregációt. A jogellenes elkülönítés sajátossága, hogy az **elkülönítés önmagában hátrány**, ezért nem szükséges annak további igazolása, hogy maga az elkülönítés egyéb hátrányokat is okoz.³⁶

Az elkülönítés ugyanakkor nem minden esetben jogellenes. Az Ebktv. 28. §-a több **kivételt** is tartalmaz, megengedi a **nemi alapon szervezett oktatást**, feltéve, hogy a csak egyik nembeli tanulók számára szervezett oktatásban való részvétel önkéntes, és az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri. Nem jogellenes továbbá a **vallási vagy más világnézeti meggyőződés alapján szerveződő elkülönült oktatás** (felekezeti oktatás), továbbá a **nemzetiségi oktatás**, feltéve, hogy annak célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását. Köznevelési intézményben ilyen oktatás csak a szülők kezdeményezése és önkéntes választása, felsőoktatási intézményben pedig csak a hallgatók önkéntes részvétele alapján szervezhető.

³⁵ Ebktv. 10. § (2) bek.

³⁶ Ez a szemlélet az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának a Brown I.-ügyben hozott ítélete logikájára épül, amelyben a bíróság rámutatott arra, hogy „vannak olyan megfoghatatlan tényezők (intangible considerations), amelyek miatt a „hasonló korú és képességű” fehér és színes bőrű diákoknak „csupán a faji hovatartozásuk miatti elkülönítése a közösségen belüli státuszukkal kapcsolatban olyan kisebbségi érzést generál, amely elméjüket és szívüket soha többé nem orvosolható módon befolyásolhatja” [Brown vs. Board of Education (Iskolaszék) 347 U.S.483 (1954), 1954. május 17-i ítélet].

Megtorlás

Aki az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt kifogást emel, eljárást indító vagy az eljárásban közreműködő személlyel szemben ezzel összefüggésben jogsérelmet okoz, magatartása jogsérelem okozására irányul vagy azzal fenyeget, az megtorlást követ el. A megtorlás tilalma garantálja a **diszkriminációval szemben fellépő személyek védelmét** és ösztönzi a jogérvényesítési szándékot az ilyen jogsértésekkel szemben. A megtorlás a hátrányos megkülönböztetés egyetlen olyan formája, amelynek **nem feltétele, hogy a sérelmet elszenvedő személy rendelkezzen védett tulajdonsággal**. Ebből következően a megtorlással szembeni jogvédelemnek nem feltétele az sem, hogy az alapul szolgáló diszkriminációs ügy megalapozott legyen, vagy hogy a panaszt, kifogást formálisan, tehát bíróság vagy hatóság előtt terjesszék elő. A megtorlás jogintézményének az a célja, hogy megvédje a diszkrimináció miatt fellépő személyeket az ezzel kapcsolatos mindennemű hátrányos következménytől, retorziótól, amiy megvalósulhat az emberi méltóságot sértő, megálázó bánásmóddal.³⁷

Az egyenlő bánásmód követelményének megsértésére adott utasítás

Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti a hátrányos megkülönböztetés már ismertetett formáira adott utasítás is.³⁸ A diszkriminációra adott utasítás sui generis tényállásként való szerepeltetése a sérelmet szenvedett fél eljárásjogi helyzetét hivatott könnyíteni azzal, hogy elegendő az utasítás tényének igazolása, további körülmények, például az utasítás nyomán történtek valószínűsítésére már nincs szükség.

Bizonyítás az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indult ügyekben

Az Ebktv. az uniós jognak megfelelően az **osztott bizonyítás** alkalmazását írja elő az egyenlő bánásmód követelménynek megsértése miatt indult eljárásokban. A bizonyítási terhet az Ebktv. megosztja a sérelmet szenvedett fél és a jogsértés elkövetésével vádolt fél között azzal, hogy a **sérelmet szenvedett félnek mindössze valószínűsítési kötelezettsége áll fenn**, míg a másik félnek bizonyítania kell. Az Ebktv. arról is rendelkezik, hogy mely körülmények valószínűsítése szükséges, illetve mely körülmények bizonyításával mentesülhet a felelősségre vonás alól, vagyis mentheti ki magát a bepanaszolt fél. Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése esetén indított polgári és közigazgatási eljárásokban érvényesülő speciális kimentési bizonyítás célja, hogy kompenzálja az igényt érvényesítő bizonyítékokhoz való hozzájárulása terén fennálló hátrányt.³⁹

Az Ebktv. **általános és speciális kimentési szabályok** alkalmazását írja elő attól függően, hogy a panaszosnak milyen védett tulajdonságai vannak, illetve a hátrány milyen jogviszonyban érte. A kimentési bizonyítás keretében a diszkrimináló félnek tulajdonképpen lehetősége van megindokolni rendelkezését, igazolhatja,

³⁷ Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület megtorlás fogalmáról szóló 384/3/2008. (II. 27.) TT. sz. állásfoglalása; http://www.egyenlobanasmod.hu/tt/TTaf_200803

³⁸ Ebktv. 7. § (1) bek.

³⁹ Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 384/4/2008. (III. 28.) TT. sz. állásfoglalása a bizonyítási kötelezettség megosztásával kapcsolatban; http://www.egyenlobanasmod.hu/tt/TTaf_200804

hogy a megkülönböztető bánásmód az adott jogviszonyban indokolt és jogszerű volt. A kimentési bizonyítás részletes szabályait az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 384/4/2008. (III. 28.) TT. számú, a bizonyítási kötelezettség megosztásával kapcsolatos állásfoglalása tartalmazza.⁴⁰

Jogérvényesítési lehetőségek

Eljárás az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt

Az EBH feladata az Ebktv. érvényesülésének vizsgálata közigazgatási hatósági eljárás keretében. A hatósági eljárás során az EBH széles körű bizonyítást folytat le, tárgyalást tarthat az érintett felek és tanúk meghallgatásával, nyilatkozattételre és iratok becsatolására kötelezheti az eljárás ügyfeleit, helyszíni szemlét rendelhet el, vagy ún. tesztelést is alkalmazhat a tényállás feltárása érdekében.

Az EBH az egyenlő bánásmód követelményének megsértése esetén a jogsértés hatósági megállapításán túl rendelkezhet a jogsértő állapot megszüntetéséről és a jogsértőt a jövőre nézve is eltilthatja a jogsértőnek magatartás tanúsításától. A jogkövetkezmények közül azonban a leghatásosabbnak a bírság kiszabása, illetve a döntés nyilvános közzététele bizonyul.⁴¹ A jogérvényesítés határidőhöz kötött, hatósági eljárás csak akkor indítható, ha a jogsértésről való tudomásszerzéstől számított egy év, vagy a jogsértés bekövetkezésétől számított három év még nem telt el.⁴²

A szankciórendszer meghatározó jelentőségű az EBH-nak az intézményrendszerben betöltött szerepe szempontjából. Az EBH szankciói: elrendeli a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását, nyilvánosságra hozhatja határozatát, pénzbírságot szabhat ki. Ezek együttesen is alkalmazhatóak. Az alkalmazásukkor figyelembe kell venni az eset összes körülményét, különösen a sérelmet szenvedettek körét, a sérelem következményét, a jogsértő állapot időtartamát, a jogsértő magatartás ismétlődését és a jogsértő teljesítőképességét.

Az EBH előtti eljárás **előnye**, hogy **illetéktmentes**, és eljárási költséget a kérelmező csak rosszhiszeműsége esetén visel, **nincs kötelező jogi képviselő** és az **eljárás is egyfokú** (a bírósági felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslatnak számít), ebből következően gyorsabb. Az EBH előtti eljárás hátránya, hogy kártérítési igény nem érvényesíthető.

⁴⁰ http://www.egyenlobanasmod.hu/tt/TTaf_200804

⁴¹ Ket. 169/I. §

⁴² Ket. 169/H. §

Egyéb jogorvoslati lehetőségek

Az EBH mellett eljárás indulhat azon szakigazgatási szervek előtt is, amelyeket az ágazati jogszabályok ruháznak fel az egyenlő bánásmód követelményének vizsgálatára a hatáskörükbe tartozó területen; a gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a diszkriminációs panaszok többnyire az EBH előtt kerülnek elbírálásra.⁴³

Kártérítést – tekintve, hogy az egyenlő bánásmód követelményének megsértése egyben **személyiségi jogi jogsérelem** is –, kizárólag **munkaügyi perben vagy polgári perben** (személyiségi jogi perben) lehet érvényesíteni. A személyiségi jogi perben továbbá lehetőség van arra is, hogy a jogsérelmet szenvedett fél a Ptk. 84. §-ában foglalt jogkövetkezmények közül tetszése szerint választva kérhesse a jogsértés bírósági megállapítását, a jogsértés abbahagyását, eltiltást a további jogsértéstől, vagy követelheti, hogy a jogsértő nyilatkozattal vagy más megfelelő módon adjon elégtételt, illetve kérheti a sérelmes helyzet megszüntetését is.

Közérdekű igényérvényesítés

Mind a Faji egyenlőségi, mind a Foglalkoztatási keretirányelv előírja a tagállamok számára, hogy biztosítsák egyesületek, szövetségek illetve egyéb jogi személyek részvételét az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indult eljárásokban az áldozat támogatójaként vagy képviselőjeként. Az irányelvek magyar jogba történő átültetését ellátó Ebktv. a kitűzött célokat meghaladva **eljáráskezdeményezési joggal** ruházta fel a feltételeknek megfelelő civil szervezeteket, szakszervezeteket és nemzetiségi önkormányzatokat.⁴⁴ Közérdekű igényérvényesítésre mind az EBH előtt, mind személyiségi jogi, illetve munkaügyi perben lehetőség van. A közérdekű igényérvényesítés joga megilleti az ügyészt és az EBH-t is a munkaügyi és személyiségi jogi perekben.

Közérdekből az egyenlő bánásmód követelményének megsértése vagy annak közvetlen veszélye miatt akkor lehet fellépni, ha a jogsértés (vagy annak veszélye) olyan tulajdonságon alapult, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása, és a jogsértés vagy annak közvetlen veszélye személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.⁴⁵ Az Alkotmánybíróság eddigi esetjoga alapján az ember személyisége lényegi vonásának minősül a faj, az etnikai hovatartozás (nemzetiség), a vallási és világnézeti meggyőződés, a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata alapján pedig a szexuális irányultság is (Gyulavári, Kádár 2009: 175).

A közérdekű igényérvényesítés révén **strukturális, rendszerszintű diszkriminációs gyakorlatok** is azonosíthatóak, ugyanis csak olyan jogsértések vagy azok veszélye esetén indítható eljárás, amelyek pontosan nem

⁴³ Az egyenlő bánásmód követelményének az oktatás területén való érvényesülését szolgálja a Kot. 4/A. §-a, a munka-jog területén az Mt. 12. §-a, az egészségügyi ellátás területén az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 7. § (1) bekezdése, valamint a fogyasztóvédelem terén a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 45/A. § (3) bek. f) pontja is. A fővárosi és megyei kormányhivatalok törzshivatalába tartozó oktatási osztályokon túl a fenti jogszabályok alapján a kormányhivatalok különböző szakigazgatási szervei (pl. fogyasztóvédelmi felügyelőség, népegészségügyi szakigazgatási hivatal) is eljárhatnak diszkriminációs ügyekben a rájuk irányadó sajátos eljárási szabályok szerint.

⁴⁴ Ebktv. 20. § (1) bek.

⁴⁵ Ebktv. 20. § (1) bek.

meghatározható személyt érintenek. A közérdekű igényérvényesítés keretében indítható eljárásokhoz mindig **jelentős társadalmi érdek fűződik**, ami nem csupán az érintettek nagyobb, de meg nem határozható számából, hanem a védett tulajdonságok súlyozásából is adódik. A közérdekű igényérvényesítés hatékony eszköze az oktatási szegregáció, az akadálymentesítési kötelezettség elmulasztása és diszkriminatív álláshirdetésekel szembeni fellépésnek. Közérdekű igényérvényesítés esetén a **jogsérelem tényleges elszenvetőinek nem kell perben állniuk**, tényleges hátrányt sem kell igazolniuk, hiszen a jogsérelem pusztá veszélye is elegendő. Ebből adódóan alkalmas eszköze **tervezett, de még végre nem hajtott diszkriminatív intézkedések**, döntések megakadályozásának.

Ellenőrző kérdések

1. Melyek a legfontosabb, a nemi diszkrimináció tilalmát kimondó irányelvek?
2. Mit jelent a megerősítő intézkedés fogalma?
3. Mitől könnyített a bizonyítás a 97/80/EK irányelv alapján
4. Milyen változásokat hozott az Amszterdami Szerződés a közösségi antidiszkriminációs törekvésekben?
5. Ismertesse a Faji egyenlőségi irányelvet!
6. Mit jelent az ésszerű alkalmazkodás követelménye a Foglalkoztatási keretirányelvben?
7. Melyek a legfontosabb kivételek a Foglalkoztatási keretirányelv alól?
8. Melyek a közvetlen hátrányos megkülönböztetés fogalmi elemei?
9. Mit jelent az egyenlő értékű egyenlő bér elve, mikor tekinthető két munka egyenértékűnek?
10. Ki minősül fogyatékos személynek a Fot. értelmében?
11. Mit jelent az akadálymentesítési kötelezettség és az ésszerű alkalmazkodás követelménye, mi a kettő közötti különbség?
12. Definiálja a közvetett hátrányos megkülönböztetést és a zaklatást!
13. Melyek a jogellenes elkülönítés alóli kivételek?
14. Mit jelent a megtorlás, miben különbözik a hátrányos megkülönböztetés további formáitól?
15. Mik a közérdekű igényérvényesítés feltételei, mely eljárásokban és kik élhetnek vele?
16. Melyek az EBH előtti eljárás előnyei és hátrányai?

Irodalom

Craig, Paul, Gráinne de Búrca (2003): *EU Law. Text, cases and materials*. 3rd ed. University Press, Oxford.
European Commission (2010): *Compilation of case law on the equality of treatment between women and men and on non-discrimination in the European Union*. Publication office of the European Union, Luxembourg.

- Feldman, Sandra (ed.) (2001): *Discrimination and Human Rights. The case of racism*. Oxford University Press, Oxford.
- Gyulavári Tamás, Kádár András Kristóf (2009): *A magyar antidiszkriminációs jog vázlata*. Bíbor Kiadó, Miskolc.
- Halmai Gábor, Tóth Gábor Attila (szerk.) (2003): *Emberi jogok*. Osiris, Budapest.
- Kemény István, Janky Béla, Lengyel Gabriella (2004): *A magyarországi cigányság 1971–2003*. Gondolat, Budapest.
- Kiss György (szerk.) (2001): *Az Európai Unió munkajoga*. Osiris, Budapest.
- Koncz Katalin, Dr. (2008): *Nők a munkaerőpiacon*. Corvinus Egyetem Women's Studies Központ, Budapest.
- Krizsán Andrea (2001): Diszkrimináció-tilalom a kisebbségi biztos gyakorlatában. *Fundamentum*, 2: 24–39.
- Nyárády Gáborné, Dr. (szerk.) (2008): *Esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód*. A hátrányos megkülönböztetés felismerése és kezelése a helyi közigazgatásban. KSZK ROP 3.3.3. Programigazgatóság, Budapest.
- Szále László (szerk.) (2010): *A befogadó társadalomért: esélyegyenlőségi politika Magyarországon 2002–2010*. Szociális és Munkaügyi Minisztérium, Budapest.
- Udvari Márton, Dr., Iványi Klára (2010): *Bizonyítva. A magyar joggyakorlat elemzése a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) egyes diszkriminációs ügyei alapján*. Másság Alapítvány–NEKI, Budapest.
- Verloo, Mieke (ed.) (2007): *Multiple meanings of gender equality*. CEU Press, Budapest–New York.

2.4. Szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem az Európai Unióban

SZIKLAI ISTVÁN

2.4.1. Előzmények dióhéjban

A nyugat-európai jóléti államok második világháború utáni kialakulásával a szegénység eltűnésére számító várakozások felerősödtek. A férfiak túlnyomó többségének és mind több nőnek biztosított foglalkoztatást a munkaerőpiac. A különféle támogatások, szolgáltatások igénybevételére alapot nyújtó szociális jogok jelentős mértékben csökkentették a szegénységet. Az 1970-es évek közepe, vagyis az első olajválság óta azonban a közel teljes foglalkoztatás reménye eltűnt, a szegénység visszatért a politikai és társadalomtudományi közgondolkodásba (Abrahamson 1997).

A **társadalmi kirekesztés** (social exclusion) fogalma mára szerves része az Európai Unió szociálpolitikai szóhasználatának. Csakúgy, mint a szegénység vagy a munkanélküliség, ez is olyan fogalommal vált, amelynek használata mindennapos, ugyanakkor a társadalomtudósok máig nem határozták meg pontosan a fogalmat.

A társadalmi kirekesztés fogalmát a francia szociológusok alkalmazták először az 1980-as évek társadalmi-gazdasági átalakulásához kötődő szociális problémák elemzésekor. Megközelítésükben a kirekesztés utal a társadalmi kötelek gyengülésére, amely a társadalmi kizáráshoz (disqualification) (Paugam 1993) vagy a társadalmi kiilleszkedéshez (disaffiliation) (Castel 1995) vezet. Kiváltó okként az iparosodott társadalmakban tömeges jelenséggé vált társadalmi és gazdasági sebezhetőséget nevesítették. A biztonság hiányának erősödése a népesség egy meghatározó részében együtt jelentkezik a globális gazdaság nyújtotta potenciális lehetőségekkel. Egyre nagyobb probléma a megfelelő munkához, jövedelemhez, lakhatáshoz, egészségügyi szolgáltatáshoz és oktatáshoz való hozzájutás, a jóléti vívmányok fenntarthatósága, s ezek a népesség egyre nagyobb részét érintik (lásd Council of Europe 2001).

A társadalmi jelenségek, a szegénység jelensége sokféleképpen megragadható. **A társadalmi kirekesztés megközelítésmódja különösen jól alkalmazható abból a szempontból, hogy nem pusztán a helyzetet írja le, hanem figyelmet szentel azon folyamatoknak, amelyek a kirekesztéshez járulnak hozzá.**

2.4.2. Elméleti megközelítések

A kirekesztés fogalma többféleképpen értelmezhető. A leginkább elterjedt értelmezésben a megfosztottsághoz, a különféle javakhoz, támogatásokhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáférés hiányához kötődik. Magyarországon a társadalmi kirekesztés fogalma az EU-s csatlakozás előkészítése során (2002 nyarától) került a köztudatba (Természetesen már ezt megelőzően is voltak jelentős szegénységvizsgálatok hazánkban.)

A társadalmi kirekesztés fogalmát a kutatók, szakértők széles körben, egymástól eltérő tartalommal használják. Lényegében három visszatérő elem található meg a leírásokban.

- **Relativitás:** a kirekesztettség a mindenkori társadalom keretei között értelmezhető, vagyis időben és térben változó.
- A társadalom részéről megnyilvánuló **aktivitást** hangsúlyozza, amely a kirekesztés irányába mutat, valamint a kirekesztettek kirekesztettség-tudatát hangsúlyozza.
- A **folyamatok dinamikájára fókuszál:** a társadalmi kirekesztettség továbbgyűrűzik, s esélytelenséget jelent a jövőre vonatkozóan (Haralambos, Holborn 2000).

A nemzetközi szakirodalomban a társadalmi kirekesztés koncepciójának egyik előzménye Peter Townsend (1979) munkásságában lelhető fel. Az általa bevezetett (objektív) relatív depriváció fogalma túlmutat az addig használatos szegénységértelmezéseken. A szegénység értelmezhetősége érdekében Townsend egy deprivációs indexet állított fel, amelyben olyan sajátos tételek szerepeltek, mint:

- az utolsó 12 hónapban volt-e legalább egyhetes nyaraláson;
- a gyerekeknek volt-e születésnap ünnepsége;
- van-e a háztartásában hűtőszekrény;
- van-e a háztartás kizárólagos használatában vízőblítéses WC, fürdési lehetőség stb.?

E megközelítés lényegi újdonsága az, hogy az index alkotóelemei nem a jövedelmi szint mérésén, hanem bizonyos, az adott társadalomban elterjedt, bevett javak birtoklásán és szokásokon alapulnak.

A *társadalmi kirekesztettség* fogalma a francia kutatási hagyományokon alapul. Robert Castel (1993) kiilleszkedésről írott munkája lényegében a társadalmi kirekesztés folyamatát írja le. Megfogalmazásában létezik a „sebezhetőség” társadalmi kategóriája, amely a társadalomba beilleszkedettek és a kirekesztettek csoportja között található: az e csoportba tartozók sérülékenyek, a kirekesztés kockázatával fenyegetettek.

A fogalomértelmezések egy másik csoportja az Európai Unió megközelítése kapcsán a szegénységértelmezések egy új dimenzióját tulajdonítják a kirekesztés fogalmának. Ezen új dimenzióra világít rá Pete Alcock: „amit az EU szakértői cselekedtek, a társadalmi kirekesztés problémájának vitájában, az kísérlet a szegénységről és deprivációról folytatott vita és kutatások kitágítására túl a szegénység megszokott keretein, annak érdekében, hogy felöleljék más társadalmi intézmények és egyének szegénységgel kapcsolatos reakcióit az egész társadalomban. Ebben az értelemben amellet érvelnek, hogy a jelenség leírása helyett – ahogyan a szegénységet gyakran megközelítik – a társadalmi kirekesztés valóban egy folyamat, amely mindannyiunkat

érint” (idézi Haralambos, Holborn 2000: 304). Lényegében ez a megközelítés statikus (statisztikus) megközelítésen túllépve a folyamatokra helyezi a hangsúlyt.

A kirekesztés dinamikus voltára utal a Nolan és Whelan szerzőpáros is: „inkább a társadalmi kirekesztésről, semmint a szegénységről beszélve válik világossá a szakadék azok között, akik aktív tagjai a társadalomnak, és azok között, akiket a peremre kényszerítettek, és a társadalmi dezintegráció növekvő kockázatában élnek; valamint az érintett személyek és a társadalom esetében rávilágít arra, hogy kirekesztés egy változás folyamata, nem pedig egy rögzült vagy statikus állapot” (idézi Haralambos, Holborn 2000: 304).

Az akadémiai, kutatói világon kívül az Egyesült Királyság volt a legelső abban, amely a központi kormányzat szintjére emelte a kirekesztés elleni küzdelmet (1997 végén létrehozva Social Exclusion Unit néven a társadalmi kirekesztés jelenségével foglalkozó speciális kormányzati szervezetet). E szervezet olyan társadalmi problémákkal foglalkozik, mint az iskolakerülés, a munkanélküliség. Szélesebb értelemben céljuk a kirekesztés minden formája elleni küzdelem, vagyis a társadalmi beilleszkedés támogatása. A szervezet meghatározása szerint: „a társadalmi kirekesztés rövid leírása annak, hogy mi tud történni, amikor emberek vagy területek olyan problémák kombinációjától szenvednek, mint a munkanélküliség, aluliskolázottság, szakképzetlenség, alacsony jövedelem, szegényes lakhatás, magas bűnözési arány a környéken, rossz egészség vagy családi válság” (Social Exclusion Unit, 2005¹).

Havasi Éva, aki egyike azon magyarországi szakértőknek, akik elsőként próbálták a hazai viszonyokra értelmezni (a statisztika eszközeivel) a kirekesztettség koncepcióját, tanulmányában a következőképp definiálja a fogalmat: „A társadalmi kirekesztettség egy olyan elszigetelődési folyamat, amelynek során az egyes embereknek, társadalmi csoportoknak nincs választási lehetősége. A szegénység megközelítésekkel szemben, (...) a kirekesztés esetén nem a »végeredményen« van a hangsúly, hanem a »folyamaton«, azon a »mechanizmuson«, amely a sokoldalú megfosztottságot eredményezi, sőt újra is termeli azt. A fogalom szorosan kapcsolódik az autonómia és a társadalmi részvétel hiányához” (Havasi 2002: 30).

Amennyiben elfogadjuk a kirekesztés dinamikus, a folyamatokat hangsúlyozó megközelítését, nagyon fontos következményeket vállalunk fel. Ez esetben ugyanis olyan következtetésekre juthatunk, amelyek a források újraelosztásán túl a társadalmi és gazdasági változásokhoz vezet [vö. Ferge Zsuzsa strukturális-dinamikus szociálpolitikai megközelítésével (Ferge 1991)]. Ez esetben a jobb (hatékonyabb, hatásosabb) jóléti támogatások szorgalmazása önmagában nem elegendő, hiszen ezek nem biztosítják automatikusan a kirekesztettek részvételét a társadalmi, gazdasági, politikai életben.

Szélesítve a különféle értelmezési lehetőségeket, a közösségfejlesztésben dolgozó szakemberek szempontjából a kirekesztés egy sajátos aspektusa domborodik ki. „Úgy látjuk, hogy míg a nyugati gyakorlat elsősorban a *kirekesztés* (exclusion) elleni harcra irányul a közösségfejlesztés szakmai eszközeivel (sőt, az angolok újabban már egyenesen az »inclusion«, a »*belefoglalás*« hangoztatásával fogalmazzák meg társadalomalakító céljukat, vagyis hogy befoglalják a helyi embereket a helyi folyamatokba és hogy részt vegyenek

¹ A részleg 2006-ig működött változatlan formában, majd átalakult társadalmi kirekesztés munkacsoporttá (Social Exclusion Task Force).

a helyi problémák megoldásába); addig a magyar gyakorlat – pontosabban a miáltalunk, tehát a Közösségfejlesztők Egyesülete és társszervezetei által vitt gyakorlat napjainkban – és jó ideig még bizonyára – elsősorban a helyi társadalmak *demokratikus önszerveződésére és együttműködésére* helyezi a hangsúlyt, s e tekintetben a nonprofit szektorral is jelentősen érintkezik” (Vercseg 1998: 3).

A társadalmi kirekesztés fogalmának kritikája

A kirekesztés koncepciójával kapcsolatos problémák jelentős részben a korábbi szegénységelméletektől való eltérésből adódnak. Noha a fogalom mára (legalábbis az EU szintjén) elterjedt, nehéz precíz meghatározását adni, valamint megbízhatóan, minden aspektusára kiterjedően mérni.

Amennyiben nemzetközileg érvényes megállapításokra szeretnénk használni a fogalmat (s kétségkívül ezt teszi az EU), legalább akkora problémába ütközünk, mint a relatív szegénység esetében: a különféle társadalmak összehasonlítására használt kirekesztésfogalom nehézkes, mivel a társadalmakat különféle, esetenként egymásétól nagyon eltérő normák és körülmények jellemzik.²

A Haralambos és Holborn szerzőpáros kockázatot lát abban, hogy a kirekesztés általános megfogalmazása elvonja a döntéshozók figyelmét attól, hogy azokkal az alapvető anyagi (jövedelmi stb.) hiányokkal, szükségletekkel foglalkozzanak, amelyek sok esetben a kirekesztés fő okai (Haralambos, Holborn 2000: 304). Anthony Judge (1995) élesebben bírálja a társadalmi kirekesztés fogalmát. Metaforikus csapdának tartja használatát, olyanként, amely ugyanazt a dichotómikus képet adja vissza, mint a „fenn és lenn”, vagy a „kint és benn”, a „jó és rossz”, s nem alkalmas az átmenetek, az árnyalatok, fokozatok megjelenítésére. Erre a meglátásra alapozva állítják, hogy a fogalom használata túlzottan mechanikus; ami pedig oda vezethet, hogy a nagyon is összetett problémát megjeleníteni kívánó fogalom túlzottan leegyszerűsítővé válik. A kirekesztés metaforája – Judge értelmezésében – azt sugallja, hogy le kell rombolni a falat, amely a kintieket (kirekesztetteket) a bentiektől (beilleszkedettek) elválasztja. Ebből a szemszögből nézve egyértelműnek látszik, hogy miért vonakodnak a bent lévők a kint lévőket beengedni. Judge felteszi a kérdéseket: Mi volna, ha minden kirekesztett bentre kerülne? Hogyan alakulna át a „bent” világa? Van elegendő tér bent minden kint lévő számára? E kérdések mentén állítja: a „kirekesztés” metaforája erőteljesen motiválhatja a kint levőket, azonban nemkívánatos eredményekre vezethet a bentiek esetében (Judge 1995: 2).

Sajátos kritikát fogalmaz meg, különösen a kelet-közép-európai országok vonatkozásában, Ladányi János és Szelényi Iván (2001). Cikkük valójában egy hosszabb ideje tartó polémia része, amely nem a társadalmi kirekesztés koncepciója, hanem az ún. osztály alatti osztály („underclass”) kategória használata kapcsán bontakozott ki. A következőt írják: „a „kirekesztés” fogalma alkalmatlan annak az új problémának a leírására, amivel a posztkommunista társadalmakban a roma és nem roma munkanélküliek és szegények tekintélyes része szembesül, ezért tartjuk az „underclass” fogalmát pontosabbnak” (Ladányi, Szelényi 2001: 2). Kritikájuk nem

² E problémáról, illetve (súlyos) következményeiről olvasható Jan Vandemoortele (2002) kiváló cikke, amelyben a nemzetközi szegénységméréseket veszi kritikai elemzés alá, bemutatva, hogy milyen félrevezetőek lehetnek ezek, amennyiben nem vesszük figyelembe az egyes országok specifikumait.

általában a kirekesztés koncepcióját célozza. Ellenkezőleg, a következőt állítják: a „kirekesztés ugyanis valamilyen formában gyakorlatilag minden társadalmi körülmények között érvényesül, az underclass-képződés terminus pedig csak a kirekesztés meghatározott, pontosan definiálható formájára utal” (uo.: 3). Ugyanakkor a kirekesztés fogalmát nem tartják eléggé alkalmasnak olyan (konkrét, magyar) problémák leírására, amelyek más szakemberek, illetve az EU szándéka szerint éppen a kirekesztés koncepciója által (lehetnének) sikeresen (a korábbiaknál hatékonyabban) kezelhetők.

2.4.3. Az Európai Unió társadalmi kirekesztés elleni stratégiája

A társadalmi kirekesztés által fenyegetettek (munkanélküliek, fogyatékos személyek, etnikai kisebbségek tagjai, egyéb alacsony jövedelmű csoportok) integrációját célzó uniós együttműködés az egyik új kezdeményezés az EU „szociális dimenzióján” belül. Jogi alapjait az 1997-ben elfogadott *Amszterdami Szerződés* 136. és 137. cikke fektette le. [Az Amszterdami Szerződés arról rendelkezik, hogy a társadalmi kirekesztés elleni harcnak az EU új szociálpolitikai célkitűzésévé, az európai szociális modell egyik alappillérévé kell válnia.](#) A szerződés 137. cikkelye felhatalmazza az Európai Tanácsot olyan intézkedések elfogadására, amelyek „ösztönözzék az együttműködést a tagállamok között, a tudás bővítése, az információcsere és a legjobb gyakorlatok kölcsönös megismerése, az innovatív megközelítések előmozdítása és a tapasztalatok kiértékelése által, a társadalmi kirekesztés leküzdése érdekében”.

Az Európai Tanács 2000 márciusában megtartott *lisszaboni ülésén* az EU azt a stratégiai célt tűzte ki a következő évtizedre, hogy a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú társadalmává kíván válni, amely képes a fenntartható gazdasági növekedésre, több és jobb munkahely és erősebb társadalmi kohézió biztosítása mellett. Ennek érdekében a Tanács döntést hozott az uniós szintű társadalmi kirekesztés elleni stratégiáról, amelyet a nemzeti akciótervekből és az együttműködésen alapuló közösségi akciókból álló nyílt koordinációs mechanizmusra alapoznak (vagyis kötelező jogszabályokat nem vezetnek be a megfogalmazott célok elérése érdekében).

Az Európai Bizottságnak a lisszaboni ülést előkészítő javaslata arról számolt be, hogy az EU tagországaiban a szegénységi küszöb alatt élők és a társadalmi kirekesztés által fenyegetettek száma elfogadhatatlanul magas. Ezért az EU célja a szegénységi küszöb alatt élők arányának csökkentése. 2000-ben a teljes népesség 18 százaléka élt a szegénységi küszöb alatt; ezt 2005-ig 15 százalékra, 2010-ig 10 százalékra kell csökkenteni, míg a szegénységben élő gyermekek számát a felére kell lefaragni ugyancsak 2010-ig.

A fenti célok megvalósítása érdekében létrehozott [társadalmi kirekesztés elleni stratégia a következőket foglalja magába](#):

- a társadalmi kirekesztés [jobb megértésének](#) elősegítése folyamatos párbeszéd, információcsere és a legjobb gyakorlatok kölcsönös megismertetésének útján, közösen elfogadott mutatók alapján;
- a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem [elvének középpontba állítása](#) („*mainstreaming*”) a tagállamok foglalkoztatási, oktatási és képzési, egészségügyi és lakáspolitikájában;

- **speciális célcsoportokra** (pl. etnikai kisebbségek, gyermekek, idősek, fogyatékkal élők) **irányuló akciók**, amelyek közül az egyes tagállamok a helyzetüknek megfelelőeket választhatják ki.

A stratégia végrehajtásának eszköze a *nyitott koordinációs mechanizmus*. Az Európai Tanács 2000 decemberében a *nizzai ülésén* elfogadta a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem közös célkitűzéseit, majd felhívta a tagállamokat kétéves (2001. július – 2003. június közti időszakra vonatkozó) nemzeti akciótervük kidolgozására. Az akciótterveket a tagállamok 2001 júniusára készítették el, a következő **célkitűzések** alapján bemutatva szegénységellenes intézkedéseiket.

1. A foglalkoztatottság lehetővé tétele és a forrásokhoz, jogokhoz, javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés mindenki számára

1.1. A foglalkoztatottság lehetővé tétele:

- a foglalkoztatottság lehetővé tétele a legelesettebb csoportok számára;
- a munkahely és a családi élet összeegyeztetésének elősegítése, beleértve a gyermekek és rászorulóknak gondozásának lehetőségét;
- a szociális gazdaság munkahelyteremtő lehetőségeinek kihasználása;
- a munka világából történő kiszorulás megakadályozása a foglalkoztathatóság növelése révén (eszközei az emberierőforrás-menedzsment, az élethosszig tartó tanulás).

1.2. A forrásokhoz, jogokhoz, javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés mindenki számára:

- a szociális védelmi rendszer kialakítása oly módon, hogy mindenki az emberi méltósággal összeegyeztethető módon élhessen;
- a szociális védelmi rendszer kialakítása úgy, hogy a munkavállalásnak ne legyenek ellentmondásai;
- megfelelő lakóköörülmények, valamint a normális élethez szükséges kommunális szolgáltatások mindenki számára;
- mindenki számára hozzáférhető egészségügyi ellátások;
- a társadalmi kirekesztés által fenyegetett csoportok számára is az oktatáshoz, igazságszolgáltatáshoz, valamint egyéb szolgáltatásokhoz (pl. kultúra, sport) való hozzáférés.

2. A társadalmi kirekesztés kockázatának elkerülése:

- a tudásalapú társadalom és az új információs és kommunikációs technológiák lehetőségeinek kiaknázása és annak biztosítása, hogy előnyeiből senki ne maradjon ki, különös tekintettel a fogyatékkal élő személyekre;
- a társadalmi kirekesztéshez vezető krízishelyzetek (pl. eladósodás, iskola idő előtti abbahagyása, hajléktalanság) megelőzését célzó intézkedések fogantatosítása;
- a családi szolidaritás megőrzését célzó intézkedések fogantatosítása.

3. A legelesettebbek segítése:

- a tartós szegénység kockázatának kitett emberek (pl. fogyatékos személyek) társadalmi integrációjának elősegítése;
- a gyermekek társadalmi kirekesztésének megszüntetésére irányuló törekvések;
- átfogó intézkedések a leszakadó régióknak.

4. Minden érintett szereplő mozgósítása:

- a társadalmi kirekesztés által érintett emberek részvételének és érdekérvényesítésének elősegítése az uniós tagállami gyakorlatok szerint;
- a társadalmi kirekesztés elvének figyelembevétele az érintett szakpolitikákban („mainstreaming” elve);
- párbeszéd és partnerség kialakítása a társadalmi kirekesztésben érintett állami és piaci szereplők, valamint a civil szféra között.

A célkitűzés megvalósításának támogatására a Bizottság *közösségi akcióprogramot* hozott létre. A társadalmi kirekesztés jobb megértése, valamint a nemzeti akciótervek keretében szervezett politikai együttműködés és kölcsönös tanulási folyamat érdekében [a közösségi program keretében az alábbi akciók hajthatók végre](#):

- [a társadalmi kirekesztés](#) jellemzőinek, okainak, tendenciáinak [elemzése](#), összehasonlító [statisztikák gyűjtése](#), közös módszerek kidolgozása, [tanulmányok készítése](#) révén;
- politikai együttműködés, információcsere, [a legjobb gyakorlatok kölcsönös megismertetése](#) (ennek keretében az Európai Bizottság összehasonlító, ún. együttes jelentést³ készít a társadalmi kirekesztésről, amelyben bemutatja a nemzeti akcióterveket, valamint a vonatkozó közösségi politikák és akciók állását);
- párbeszéd előmozdítása a különböző érdekeltek bevonásával, [európai szintű hálózatépítés](#) támogatása a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni harcban részt vevő nem kormányzati szervek között.

A társadalmi kirekesztés elleni küzdelem komplex jellegéből adódóan az akcióknak a fenti célkitűzések mellett összhangban kell lenniük az európai foglalkoztatáspolitikai stratégiával is. Ezek teljesítése ugyanis – az EU-elgondolások szerint – jelentős segítséget nyújt a kirekesztés elleni küzdelemben is. Ugyancsak fontos elemei a küzdelemnek a nemzeti társadalombiztosítási (főként a nyugdíj- és egészségbiztosítási) rendszerek megfelelő működtetése, továbbá a tudásalapú társadalomba való bekapcsolódás elősegítése (az oktatás-képzés rendszerein keresztül).

A tagállami akciótervek megszületése és értékelése után a Bizottság elkészítette átfogó együttes jelentését (joint report) a nemzeti akciótervekről. Ebben a Bizottság részletezte azokat az uniós szintű rizikófaktorokat, amelyek növelik az elszegényedés veszélyét.

³ Míg korábban a *Joint Report* kifejezés a hivatalos magyar kormányzati fordításban *Közös Jelentés*ként szerepelt, az EU-csatlakozás óta az *Együttes Jelentés* a hivatalos EU szóhasználat. A vonatkozó dokumentumok tehát mindkét magyar nyelvű fogalomfordításban fellelhetők, miközben ugyanarra utalnak.

A rizikófaktorok a következők:

- munkanélküliség, különösen a tartós és nagyon tartós munkanélküliség (messze ez a leggyakrabban emlegetett faktor),
- alacsony jövedelem,
- rossz minőségű munka,
- hajléktalanság,
- rossz egészségi állapot,
- bevándoroltak,
- alacsony iskolai végzettség,
- nemek közötti esélyegyenlőtlenség,
- diszkrimináció és rasszizmus,
- fogyatékoság,
- időskor,
- egyszülős családok,
- droghasználat és alkoholizmus,
- halmozottan hátrányos (elmaradott) környezetben, településen élés.

Néhány tagországban kiemelték ezen rizikótényezők egymásra való, illetve egymást erősítő hatását, valamint a ciklikus és az intergenerációs szegénységet. A tagállami akciótervekből készített együttes jelentés felsorol továbbá olyan rizikófaktorokat is, amelyek a társadalom strukturális változásából adódnak, s amelyek a legtöbb ember számára kedvezőek, ugyanakkor egyesek számára a leszakadás veszélyét hordozzák. Ilyenek: a globalizációból adódó munkaerő-piaci változások, a tudásalapú társadalom gyors térhódítása, a demográfiai és a háztartásszerkezetben bekövetkező változások, a nemzetközi migrációból adódó etnikai, kulturális, vallási sokszínűség.

Az első együttes jelentés a társadalom- (illetve szociál-)politika számára legnagyobb kihívásnak azt nevezi meg, hogy miként lehet biztosítani azoknak a nagy újraelosztó mechanizmusoknak a megfelelő működését, amelyek lehetőségeket és erőforrásokat osztanak újra, mint amilyen például a foglalkoztatáspolitikai, az adórendszer, a szociális védelem rendszere, illetve az oktatás, a lakhatás, az egészség- és egyéb (köz-)szolgáltatások. Kérdéses, hogy ezek mennyire adekvátak a szegénység és kirekesztés magas kockázatú csoportjai számára, valamint mennyire képesek e rendszerek az ilyen csoportba tartozó egyéneknek alapvető jogokat garantálni. Amíg a problémák nagyon széles tárháza bontakozik ki a tagállamok leírásaiban, addig **megoldásként** nyolc eszköz fogalmazódik meg a tagországok többségében:

1. **a befogadó munkaerőpiac**, a foglalkoztatás mint jog és lehetőség biztosítása mindenki számára;
2. **megfelelő jövedelem** és az emberhez méltó élet forrásainak biztosítása;
3. **az iskolai hátrányok kezelése**;
4. **erősíteni a családi szolidaritást és védelmezni a gyermeki jogokat**;
5. **jó lakhatási körülményeket** biztosítani mindenkinek;

6. **egyenlő hozzáférés** garantálása és beruházás **a jó minőségű szolgáltatásokhoz** (az egészség, közlekedés, szociális szolgáltatások, kultúra, rekreáció és jog területén);
7. **a szolgáltatások biztosíthatóságának** (elérhetőségének, hozzáférhetőségének) **javítása**;
8. a többszörösen **hátrányos területek rehabilitációja**.

A stratégiai megközelítésre jó példaként az Európai Bizottság Hollandia, Franciaország és Dánia nemzeti akciótervét emelte ki. A jelentésre reagálva civil szervezetek ugyanakkor rámutatnak **az akciótervek gyengeségeire** is, többek között a rövid elkészítési határidőből adódóan:

- **kevés az innovatív megközelítés**, a meglevő gyakorlatok bemutatására szorítkoznak;
- **a foglalkoztatáspolitikai akciók dominanciája konzervatív szemléletet tükröz**, amely a szegénység által fenyegetett személyek felelősségét hangsúlyozza a jogaik helyett;
- az akciótervek zöme **nem foglalkozik a menekültek és migránsok okozta kihívásokkal**, és **nem veszi figyelembe a férfiak és nők esélyegyenlőségének aspektusát sem**;
- **a szegénység által fenyegetett személyek bevonása minden akcióterv gyenge pontja**;
- **kevés akcióterv tartalmaz kielégítő megoldásokat a 4. célkitűzés, vagyis minden érintett szereplő mozgósítása terén**.

Az egyik – e témában – legjelentősebb nemzetközi civil szervezet, az Európai Szegénységellenes Hálózat (EAPN)⁴ 2002 júniusában részletes elemzést készített az együttes jelentésről, amelyben rávilágít számos hiányosságra. Legfontosabb kérdése, hogy miként lehet a nemzeti cselekvési terveket a közös küzdelem valódi eszközévé tenni anélkül, hogy mindössze a már létező politikák pusztá összesítése és eredményjelzői legyenek? A szervezet értékelése alapján a program pozitívumai mellé rendre fel lehet sorolni a megvalósítás gyengéit (lásd EAPN 2002) (1. táblázat).

Az EAPN a kritikáktól azt reméli, hogy még inkább ösztönözni fogja a tagállamokat erőfeszítéseik tökéletesítésére. A csatlakozó országok korai bevonását is egyértelműen a pozitívumok közé sorolja. (Magyarországon a Szociális Szakmai Szövetség (3Sz – www.3sz.hu) volt a kezdetekben a Hálózat magyar partnere. Mára a Magyar Szegénységellenes Hálózat (www.hapn.hu) vette át ezt a szerepet.)

A lisszaboni stratégia 2005. évi (félidejű) felülvizsgálata sok tekintetben csalódást okozott a szegénység ellen küzdők köreiben. Az eredeti lisszaboni stratégia elemei közül a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés kiemelése a korábbi társadalmi kirekesztés elleni küzdelem lendületét megakasztotta. **Az Európai Szociálpolitikai Menetrendben még egyenrangúnak tekintett (gazdaság-, foglalkoztatás- és szociál-) politikák hármass egyensúlya megbomlott.** A szegénység ügye egyre erőteljesebben úgy jelenik meg a Közösség szintjén, mint a foglalkoztatáspolitikán keresztül elérendő cél. Emellett a fenntartható fejlődésnek a környezetvédelemre fókuszáló stratégiája szintén kevésbé kedvez a szegénység, kirekesztés elleni figyelem középpontban maradásának.

⁴ European Anti Poverty Network – EAPN; www.eapn.org

1. táblázat: A szervezet értékelése

Erősségek	Gyengeségek
Elsőként teremtett jogi alapot a szegénység és társadalmi kirekesztés leküzdésében. Az együttes jelentés adta az első alkalmat arra, hogy az EU ilyen témájú politikai dokumentumot írjon alá.	Félő, hogy a nyitott koordináció természetéből fakadóan inkább csak „helyettes” szerepet tölthet be a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem hatásosabb hivatalos keretfeltételeinek megteremtésében; és kizár más, hatékonyabb módszereket az európai szociális modell megerősítésében.
Kormányközi ellenőrzés	Nincsenek szankciók, csak a „név szégyene”. Ellentétben a foglalkoztatáspolitikai hasonló koordinációjával, ahol a célok nem megfelelő teljesítése esetén a tagállamoknak GDP-jük bizonyos százalékát letétbe kell helyezniük, amíg a vállaltaknak nem tesznek eleget.
10 éves időtartam, ami elegendő idő a nemzeti akciótervek továbbfejlesztéséhez és hatásuk kiértékeléséhez.	Az EAPN és a többi kutatást végző szervezet ez idáig nem tapasztalt a nemzeti akciótervekben „előregondolkodást”.
A tagállamok által közösen elfogadott négy célkitűzés elősegíti a nemzeti politikák könnyebb összehasonlíthatóságát és a kölcsönös tanulás lehetőségét. Alapját képezheti egy összefoglaló szegénység és kirekesztés elleni stratégiának.	A célkitűzések nagyon általános megfogalmazások, és híján vannak konkrét, részletes kifejtésnek. Mindezeket a tagállamok meglehetősen eltérően értelmezték. Többen túl nagy hangsúlyt fektettek a foglalkoztatottság lehetővé tételére, és túl kevés figyelmet fordítottak a jogokhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférésre.
A közös indikátorok világosabb és kézzelfoghatóbb értékelést tesznek lehetővé.	Az indikátorok jórészt mennyiségi, amelyek ugyan objektívebbek a minőségi indikátoroknál, de könnyebben is manipulálhatóak.
A nemzeti akciótervek stratégiák, és nem pusztán jelentések.	Az egyes országokban már kialakított szegénységellenes stratégiával működő hálózatszervezetek jelentése szerint nincs világos kapcsolat az ilyen nemzeti stratégiák és az akciótervek között. Nincsenek a célra elkülönített pénzalapok, ellentétben a Nemzeti Foglalkoztatáspolitikai Akciótervekkel.
Átfogó, csoportok közötti esélyegyenlőséget célzó témák	A nemek közti esélyegyenlőség témájára nem összpontosítottak elég következetesen, és csak kevés figyelmet fordítottak a faji megkülönböztetésre.
A jó gyakorlatok bemutatása növeli a nemzetek közötti tapasztalatcserét, tanulást.	A jó gyakorlatok kiválasztásának szempontjai nem tisztázottak, és a legtöbb közülük kormányzati kezdeményezés volt. Így a kölcsönös tanulás lehetősége mindössze a kormányok közt valósul meg, és a civil szervezetek vagy más érintett felek gyakorlatainak nincs mozgástere.
A program kiterjesztése a csatlakozó országokra	A szegénységellenes hálózatok tartanak a piacgazdaságba való átmenetet kísérő privatizációtól a szociális szférában. Nagy kihívásnak tartják számos csatlakozó országban minden érintett fél mozgósítását.

Forrás: EAPN (2002).

A 2010. évi adatok alapján az Európai Unióban továbbra is több mint 80 millió embert (a lakosság 15,6%-át) veszélyeztet a szegénység, és az uniós polgárok negyede (mintegy 20 millió fő) gyermek. Az elmúlt évek gazdasági válsága súlyosbította a helyzetet azzal, hogy még kiszolgáltatottabbá tette a legkritikusabb helyzetben lévő társadalmi csoportokat. A szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem európai évének (2010) végéhez közeledve az EU következő évtizedre szóló stratégiájában (lásd Európa 2020 stratégia) a szegénység ügyét szorosabban kapcsolták a fenntartható és inkluzív növekedéshez; kulcsfontosságúként említve a legkritikusabb helyzetben lévő csoportok integrálását, ezen rétegeknek a társadalom szerves részévé és a munkaerőpiacok aktív szereplőivé tételét. Az Európa 2020 stratégia keretei között az EU vezetői a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem kapcsán azt a konkrét, számszerűsített célt tűzték ki, miszerint 2020-ra a szegények és társadalomból kirekesztettek számát legalább 20 millióval kell csökkenteni.

A 2. táblázatból látható, hogy az EU 27 tagállama szegénységben és társadalmi kirekesztésben élő lakossága arányait nézve jelentős eltéréseket mutat. A 2010. évi adatokat véve alapul megállapítható, hogy Magyarország ezen mutató szerint a tagállamok rangsorában az utolsó ötödben, jelentősen az EU-átlag alatt foglal helyet. A 2004 óta eltelt időszakot figyelembe véve a tendencia hasonlóan alakul a legtöbb uniós tagországban. 2009-ig kisebb-nagyobb ütemű csökkenés, majd 2010-ben stagnálás, gyakrabban emelkedés.

A tagországok által készített kétéves nemzeti stratégiai jelentések legutolsó hulláma a 2009–2011 közötti időszakot ölelte fel. Ebben már nem kizárólag a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni stratégiáról, hanem a szociális védelemről és a társadalmi befogadásról is számot kellett adni. A gyakorlatban ez a szegénység elleni küzdelmen túl a nyugdíjak és az egészségügyi ellátás, valamint a tartós ápolás témáinak beemelését jelentette.

Az egyes országok terveit összevetve a következő kulcsüzenetek rajzolódnak ki:

- A szociálpolitikai ellátórendszerek automatikus stabilizátorként működnek a gazdasági problémák kezelésében.
- Az Európai Szociális Alap támogatásainak jelentős (és egyre növekvő) szerepe van a gazdasági válság hatásainak enyhítésében. Ezt leginkább a munkanélküliek munkaerőpiacra való visszatérésén keresztül és a leginkább veszélyeztetettekre való odafigyeléssel (kellene) szolgálni.
- Olyan komplex, aktív(izáló) befogadó stratégiákat kell végrehajtani, amelyek összekapcsolják a munkaerőpiacot, a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel és a megfelelő minimáljövedelemre irányuló intézkedésekkel.
- Meg kell erősíteni a gyermekek szegénysége és társadalmi kirekesztettsége elleni, a hozzáférhető és megfizethető minőségi gyermekgondozást is magában foglaló lépéseket.
- Kitartó munkára van szükség a hajléktalansággal mint a kirekesztés súlyos formájával való megbirkózáshoz, a romákat sújtó halmozott hátrányok és társadalmi kirekesztésük felszámolásához, valamint a migránsok társadalmi befogadásának előmozdításához.
- Ezeken felül szükség van az új veszélyeztetett csoportokra – például a fiatal munkavállalók és a munkaerőpiacra újonnan belépők – való odafigyelésre is.

2. táblázat: Szegénységben vagy társadalmi kirekesztésben élő emberek aránya a teljes lakosságon belül, 2004–2010 (%)

Ország	Év						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ausztria	17,5	16,8	17,8	16,7	18,6	17,0	16,6
Belgium	22,4	22,8	21,5	21,6	20,8	20,2	20,8
Bulgária	n. a.	n. a.	62,2	60,7	44,8	46,2	41,6
Ciprus	n. a.	25,4	25,4	25,2	22,2	22,2	24,0
Csehország	n. a.	19,6	18,0	15,8	15,3	14,0	14,4
Dánia	16,5	17,2	16,7	16,8	16,3	17,6	18,3
Egyesült Királyság	n. a.	24,8	23,7	22,6	23,2	22,0	23,1
Észtország	27,3	26,4	22,2	22,0	21,8	23,4	21,7
EU-27	n. a.	25,7	25,3	24,4	23,6	23,1	23,5
Finnország	17,2	17,2	17,1	17,4	17,4	16,9	16,9
Franciaország	19,9	19,0	18,8	19,0	18,6	18,4	19,3
Görögország	31,0	29,3	29,5	27,7	28,1	27,6	27,7
Hollandia	n. a.	16,7	16,0	15,7	14,9	15,1	15,1
Írország	24,8	25,0	23,3	23,1	23,7	25,7	29,9
Lengyelország	n. a.	45,3	39,5	34,4	30,5	27,8	27,8
Lettország	n. a.	46,3	41,4	35,8	33,8	37,4	38,1
Litvánia	n. a.	41,2	35,9	28,7	27,6	29,5	33,4
Luxemburg	16,1	17,3	16,5	15,9	15,5	17,8	17,1
Magyarország	n. a.	32,1	31,4	29,4	28,2	29,6	29,9
Málta	n. a.	20,2	19,1	19,4	19,6	20,2	20,6
Németország	n. a.	18,4	20,3	20,7	20,1	20,0	19,7
Olaszország	26,4	25,0	25,9	26,1	25,3	24,7	24,5
Portugália	27,5	26,1	25,1	25,0	26,0	24,9	25,3
Románia	n. a.	n. a.	n. a.	45,9	44,2	43,1	41,4
Spanyolország	26,1	24,2	23,9	23,1	22,9	23,4	25,5
Svédország	16,9	14,4	16,3	13,9	14,9	15,9	15,0
Szlovákia	n. a.	32,2	27,1	21,5	20,6	19,6	20,6
Szlovénia	n. a.	18,5	17,1	17,1	18,5	17,1	18,3

Forrás: Eurostat

Az Európa 2020 stratégia keretei közti szegénység csökkentését célzó kitűzés megvalósítása érdekében a Bizottság egy ún. **európai platformot** hozott létre. Az ennek keretein belül **tervezett fő intézkedések** (EU Commission, 2010).

- A szociális innováció ösztönzése a válság utáni Európában az intelligens megoldások feltárása érdekében, különösen hogy miképpen lehet a szociális támogatások rendszerét hatékonyabbá és eredményesebbé tenni.
- Az uniós alapoknak, különösen **az Európai Szociális Alapnak** a társadalmi befogadásra vonatkozó célkitűzések támogatásának érdekében való **legjobb kihasználása**.
- Közösségi szintű fellépés annak elérésére, hogy a szociális védelem és a szociális szolgáltatások hatékonyabbá váljanak, és az új szociális szükségletekre rugalmasabban reagáljanak.
- A **partnerek sokkal szélesebb körének bevonása** a kirekesztés elleni küzdelembé. A Bizottság a tagországok számára önkéntes alapon alkalmazható iránymutatásokat dolgoz ki az érdekelt feleknek a szegénység visszaszorítását célzó intézkedések nemzeti, regionális és helyi szintű meghatározásában, alakításában és végrehajtásában való részvételére vonatkozóan.

Az EU szegénység és kirekesztés elleni stratégiája kapcsán Krémer Balázs (2003) általánosabb kritikát is megfogalmaz. Elemzésében az EU szociálpolitikai együttműködéseinek megkésetttségéről ír, mivel – érvelésében – más nemzetközi szervezetek (mint az ENSZ vagy az OECD) már évekkel korábban megfogalmazták a szociálpolitika átalakításának szükségességét, a szolidaritás (kohézió) erősítését, illetve tették közzé a szegénység csökkentéséről szóló programjaikat.⁵

2.4.4. A társadalmi kirekesztés mérőszámai

A tagországok összehasonlítása és a fejlődés időbeni változásának figyelemmel kísérése érdekében **fogadták el a tagországok az ún. laekeni indikátorokat**. A mutatószámok (indikátorok) között hangsúlyt kell fektetni a relatív jövedelmi szegénység fogalmának kidolgozására (beleértve olyan aspektusait, mint a szegénység szintje, kiterjedtsége, mélysége, időbeli változása, valamint nemre, korra, háztartásformára és foglalkozási ágra való bontása), továbbá a szegénység sokdimenziós voltára, így a jövedelemalapú mérést ki kell egészíteni a foglalkoztatottságra, lakóköörülményekre, egészségi állapotra és képzettségre vonatkozó adatokkal (lásd később).

A közösségi politika új irányultságán felül a másik izgalmas folyamat a használt módszerekben ragadható meg. A nyitott koordinációs mechanizmus bevezetése annak az általános tendenciának a része, amely az

⁵ Erre kiváló példák: az ENSZ ún. Koppenhágai célkitűzései a szegénység csökkentésére, felszámolására; vagy az OECD tematikus formában közreadott, szociálpolitikával foglalkozó elemzései, megfogalmazott ajánlásai az egyes tagországok számára (lásd OECD 1996a, 1996b, 1996c, 1996d, 1997).

EU-n belül a hangsúlyt a pusztá jogharmonizációról egyre inkább a tagállamok működés módjának harmonizálására teszi át. „Ebben a váltásban a legfontosabb mozzanatok a kormányok magatartásformájának, a kormányzás mikéntjének összehangolására tett kísérletek – hiszen effélékre korábban nemigen volt példa” (Krémer 2003: 1).

A kirekesztés mérésére alkalmazott indikátorok 2001. évi meghatározásuk óta több jelentős változáson estek át. A létrehozásukkor az indikátorok túlnyomórészt a jövedelemegyenlőtlenség mérését tartalmazták, valamint a munkanélküliségre kérdeztek rá, illetve említették az iskolai kudarcokat, valamint utalást tartalmaztak az egészség állapotra vonatkozóan is. A jogokhoz, támogatásokhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáférésre azonban nem volt utalás, továbbá egyéb olyan fontos dimenziói is kimaradtak a kirekesztés dimenzióinak, mint a területi különbségek megjelenítése vagy a nemzetiségi/etnikai hovatartozás.

Az első tapasztalatok hatására 2003-ban, majd 2006-ban is módosítottak a mutatórendszeren: az életkori korcsoportokra és a nemekre való külön-külön adatszolgáltatás is helyet kapott, csakúgy, mint a társadalmi és demográfiai változásokra, a nyugdíjakra és az egészségügyi helyzetre vonatkozó mutatók. A kirekesztés összetett jelenségére valamelyest rávilágítva 2006-tól bevezetésre került az ún. anyagi deprivációra vonatkozó indikátorok csoportja. Az utolsó, 2009. évi változtatás óta [a laekeni indikátorok listája](#) 11 [elsődleges \(primer\)](#), 6 [másodlagos \(magyarázó\)](#) és 13 [kontextuális mutatót](#) tartalmaz.⁶

A szegénység és társadalmi kirekesztés mérésére alkalmazott ún. laekeni indikátorrendszer három csoportra bontva tárgyalja a kirekesztés különféle dimenzióit. Az ún. *elsődleges* (vagy primer) *indikátorok a legfontosabb jellemzőkre utalnak. Idesorolódik a szegénységi kockázat nagysága, a tartós szegénységben élők aránya, a szegénységi rés nagysága, a tartós munkanélküliségi ráta; a rendkívül alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők aránya* (vagyis az olyan családok aránya, ahol például egyetlen tag sem foglalkoztatott); a korai iskolaelhagyók aránya (ami az iskolai lemorzsolódásra utal); a bevándorlók és nem bevándorlók foglalkoztatottsági különbsége, az anyagilag depriváltak aránya (mely egy komplex mutató), illetve a lakhatási mutató, a kielégítetlen egészségügyi szükséglet megjelenítése és az összetett gyermekjóléti mutató. A *másodlagos* (vagy szekunder) *indikátorok* az elsődleges indikátorok árnyalását, mélyebb megértését szolgálják elsősorban. A szegénységi arány további bontásai, az alacsony iskolázottságúak aránya, az alacsony olvasási készségű tanulók aránya vagy az ún. anyagi depriváltság intenzitása, továbbá a magas lakhatási költségekkel küzdők aránya és a háztartások zsúfoltsága mind-mind ezt szolgálják, egy-egy speciális jellemzőre kérdezve.

A laekeni indikátorok harmadik csoportját az ún. *értelmező* (vagy kontextus) *indikátorok* alkotják. Ezek szerepe az előbbi két csoport tágabb összefüggéseinek bemutatása. Ilyen mutatók: a jövedelemeloszlás egyenlőtlensége (vagyis az alsó és felső – S80/S20 – jövedelmi ötödök aránya, a Gini-együttható, a regionális kohézió komplex mutatója, továbbá a születéskor és 65 éves korban várható élettartam megadása, illetve az egészséges élettartam nagysága. Az időbeli folyamatokra utalva a szegénységi arálynak a 2005-ös küszöbhez viszonyított értéke is szerepel ezen mutatók közt. A szociális védelmi rendszer teljesítményét méri

⁶ Erről részletesen lásd Földessy Árpád és Scharle Ágota (2011) írását.

a szociális juttatások nélkül számított szegénységi arány mutatója. A rendkívül alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők aránya háztartástípusonként, az alkalmazásban állók szegénységi aránya, illetve az első munkaórát terhelő marginális adókulcs vagy a szociális juttatások mértéke a szegénységi küszöbhez képest szintén ilyen értelmező indikátor, csakúgy, mint a mindennapi életben jelentkező nehézségek tipizált bemutatása, illetve a nem megfelelő ingatlanban élők aránya vagy a lakhatási költség átlagértéke (pontosabban: mediánja).

2.4.5. Nyelvtani problémák és messzire vezető hátterük

A társadalmi kirekesztés fogalmának, koncepcióinak különbözősége mellett még **szembetűnőbb** az Európai Unió által alkotott fogalom („social exclusion”) **magyar nyelvbe való átültetésének nehézsége**. A szó magyar változatai közt leggyakrabban a kirekesztés, kirekesztettség, kirekesztődés, kizárás, kiszorítás szavak szerepelnek.

Szalai Júliának egy e tárgyban íródott tanulmánya részletesen tárgyalja e problémát, valamint az egyes fordítások (szóhasználat) értelmezéseit. „A '*social exclusion*' kifejezésnek az angol nyelvben egyértelmű, ugyanakkor többrétegű jelentéstartalma van. A fogalom egyszerre jelenít meg egy *folyamatot*, a folyamat eredményeként előálló *állapotot*, valamint – az 'ex' prepozíció révén – egy *viszonyt*. Ez utóbbi a fogalom legfontosabb tartalmi rétege, és a széles értelemben vett hatalom egyenlőtlen elosztásának arra a következményére utal, amelynek betudhatóan egyes szereplők társadalmi helyzetének védelme úgy megy végbe, hogy azzal más szereplők megfosztott állapotba kerülnek” (Szalai 2002: 1). E meghatározásból kiindulva Szalai Júlia a kirekesztés szó három különböző fajtáját elemzi, amelyek más-más oldalról világítanak rá a fogalomra:

1. A '*társadalmi kirekesztés*' – mára ez a legelterjedtebb fordítás – az „aktív, tudatos cselekvést, mégpedig konkrét személyekhez, illetve azok adott csoportjaihoz köthető cselekvést implikál: valakik fejükbe vették, és hatalmuk meg eszközeik is voltak hozzá, hogy valaki másokat leszorítsanak a pályáról. (...) A kirekesztés kulcsa éppen ezekben a hibás ideológiákban, magyarán, az előnyös helyzetben lévők *előítéletes gondolkodásában* van. Az angol nyelvbélinél jóval aktívabb, személyközelibb és tudatos szándékot tételező kirekesztés panaceaája, ezért a hibás gondolkodásmód és a rá épülő hibás viselkedés korrekciója – felvilágosító és előítélet-ellenes nevelés, valamint a diszkriminatív magatartást sújtó jogi eszközrendszer útján” (Szalai 2002: 1).
2. Az 'exclusion' szintén gyakran hallható-olvasható második fordítása a '*kirekesztettség*'. „Szemben az előző értelmezés aktivitás-centrizmusával, a 'social exclusion-nak' ebben a magyar megfeleltetésében csak a végállapot, mégpedig a passzív szenvedőként megélt megfosztottság helyzete jelenik meg: az érintett szereplők nem egy viszony és nem is egy folyamat részeseiként állnak előttünk, hanem szinte fátumként rájuk szakadt szerencsétlen állapotukban” (Szalai 2002: 2).
3. A '*társadalmi kirekesztés*' kifejezés az, amelyet Szalai Júlia – a leírt megfontolások miatt – használ. Elismeri: „Igaz, fülünknek kissé furcsán cseng a magyar nyelvben ritka passzív szerkezetre rávetülő, a folya-

matjellegét megjelenítő ikes igés képzés, majd annak a főnévi zárótaggal való kombinálása; mégis, talán ez a grammatikailag némiképp szokatlan formula az, amely az angol megfelelőt leginkább közelíti a fogalom jelzett hármasság jelentéstartalmának együttes megragadásában. A megelőző két fordítási verzióval szemben fontos különbség, hogy ez utóbbi kifejezés középpontjában maga a *folyamat* áll, s ezért az a folyamat irányának és tartalmának megváltoztatására törekvő politikai beavatkozást implikál – azaz a kirekesztés kezdeményezőinek átnevelése, illetve áldozatainak egyéni esetkezelés útján való megsegítése helyett az adott társadalmi környezet megváltoztatására irányuló *társadalompolitikai cselekvésre* hív fel” (Szalai 2002: 3).

Ferge Zsuzsa hasonlóan egyszerű fordítási problémán messze túlnyúlónak tartja a fogalom átültetését. Így ír, rávilágítva a fordítási probléma hátterére: „A téma olyannyira nem volt sajátunk, hogy a szavaink egy része is hiányzott. (...) A probléma valószínűleg nem nyelvünk szegénysége. A találó, könnyen elterjedő kifejezésekhez olyan társadalom is szükséges, amely anyanyelvi szinten használja, azaz belülről teszi magáévá a szavakat. (...) A zavar egy másik oka, hogy a kirekesztés tulajdonképpen nem a köznyelv szava, hanem tudományos és politikai kifejezés” (Ferge 2002: 1).

A fordítás nehézsége nem kis részben tehát a magyar szemléletmód, szakmai és politikai közgondolkodás sajátosságaira (hiányosságaira?) vezethető vissza. Az Európai Unióban „egy hosszú és bonyolult politikai folyamat terméke” (Szalai 2002: 8) a kirekesztés fogalma, míg Magyarország esetében ez egy „kívülről” jött fogalom, amelynek magyar kötései fellelhetők ugyan – leginkább a deprivációs elmélet(ek)re alapozó tanulmányok esetében [ennek egyik rendszerváltás előtti példáját adja Bokor Ágnes (1987) könyve] – azonban jelentésének az a része, amely a szociálpolitika formálóinak azt az aktív szerepét feltételezi, hiányzik a magyar gyakorlatból.

Szalai Júlia a következőket mondja erről: „Kelet-Európában az Európai Unióhoz való csatlakozás e tekintetben egy fontos szakasz átugrásával megy végbe – még maguk a nemzeti jóléti politikák sem születtek meg, de máris meghaladásuk reformja kerül napirendre. (...) Időközben *gazdag társadalomtudományi ismeretanyag*, a szociális szolgáltatásban dolgozók körében pedig hatalmas gyakorlati tapasztalat-mennyiség gyűlt össze *a hazai szegénység típusairól, a szegények társadalmának belső rétegződéséről, a jelenség újratermelődésének okairól és mechanizmusairól, sőt, az elmúlt évtized szegénységgel kapcsolatos szociálpolitikájának a szegénység rögzülésében játszott, távolról sem ártatlan szerepéről*” (Szalai 2002: 10–11).

A kirekesztés fordítása esetében látható problémák tovább szaporodnak, ha a vele párba állított „social inclusion” fogalmát próbáljuk meg visszaadni magyarul. A beilleszkedés, befogadás, betagozódás, (társadalmi) tagság fogalmak használatosak ugyan, de e tekintetben hiányzik a közmegegyezés. A Közös Memorandum a Társadalmi Befogadásról dokumentumban – mint a cím mutatja – a „befogadás” szó szerepel. Ferge Zsuzsa az „összetartozó” kifejezést javasolja (Ferge 2002: 2). Szalai Júlia konzekvensen a beilleszkedtség fogalmát javasolja a kirekesztettség párjaként.

Az „inclusion” szó, illetve az „exclusion” szavak magyar nyelvbe való átültetése kapcsán megfogalmazódó jelentések és értelmezések sokszínűsége mélyebben gyökerező okokra mutat rá. „A megfelelő kifejezés

hiánya ugyanis hű leképezése a mögöttes politikai diskurzus és az integratív tartalmú demokratikus társadalompolitikai tradíció hiányának, mélyebben pedig a szociális jogok értelmezésében, valamint az állam és a társadalom viszonyáról való gondolkodásunkban mutatkozó zavaroknak” (Szalai 2002: 4).

A fordítási nehézségek „csupán” nyelvi sajátosságokra való visszavezetése helyett sokkal fontosabbnak tartom a mögöttes társadalmi, társadalompolitikai beágyazottság kérdését. Ferge Zsuzsa szavaival élve: sokkal fontosabb annak vizsgálata, „hogya a társadalmi mezőben mi mindenre *nem* alakultak ki eddig olyan fogalmaink, amelyek magától értődően fejeznék ki az egyenrangúság, egyenlő méltóság, jogok és jogosultságok együttesét. A probléma valószínűleg nem nyelvünk szegénysége. A találó, könnyen elterjedő kifejezésekhez olyan társadalom is szükséges, amely anyanyelvi szinten használja, azaz belülről teszi magáévá a szavakat” (Ferge 2002: 2).

Az EU a (2000–2005 közötti) Európai Szociálpolitikai Menetrend elfogadásakor továbblépett a kirekesztés fogalomhasználatán: „kulcsfontosságú változás a társadalmi kirekesztés kezelésének menetrendjéről egy olyan menetrendre való átmenet, amely ösztönzi a társadalmi befogadást és valamennyi politikai intézkedés kidolgozásának középpontjába helyezi azt” (EU Commission 2000: 11). A társadalmi befogadás (social inclusion) koncepciója azonban (még) kevésbé kidolgozott, s leginkább mint a kirekesztés ellentéte került a közgondolkodás szóhasználatába. Ha azonban a gyakorlati következményeket nézzük, még nehezebbé, megfoghatalanabbá válik a meghatározása...

Ellenőrző kérdések

1. A korábbi szegénységelméletekhez képest hoz-e újat a társadalmi kirekesztés koncepciója? Miért?
2. Milyen fontosabb rizikófaktorai vannak az elszegényedésnek? Soroljon fel legalább ötöt!
3. Sikeres lehet-e a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem gazdasági növekedés nélkül?

Irodalom

- Abrahamson, Peter (1997): Combating poverty and social exclusion in Europe. In Wolfgang Beck, Laurent van der Maesen, Alan Walker (eds.): *The Social Quality of Europe*. Kluwer Law, The Hague.
- Amartya Sen (2003): Kirekesztés és beillesztés. *Esély*, 2: 3–14.
- Bokor Ágnes (1987): *Szegénység a mai Magyarországon*. Magvető, Budapest.
- Bujalos István, Nyilas Mihály (szerk.) (1996): *Az új jobboldal és a jóléti állam*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.
- Castel, Robert (1993): A nélkülözéstől a kivetettségig – a kiilleszkedés pokoljárása. *Esély*, 3: 3–23.
- Castel, Robert (1995): *Les métamorphoses de la question sociale*. Une chronique du salariat, Folio Essais. Gallimard, Paris.

- Castel, Robert (1997): *A szociális kérdés alakváltozásai*. Aktiv Társadalom Alapítvány–Max Weber Alapítvány, Budapest.
- Council of Europe (2001): *Promoting the policy debate on social cohesion from a comparative perspective*. Council of Europe, Strasbourg.
- EAPN (2002): *Making a decisive impact on poverty and social exclusion? A progress report on the European strategy on social inclusion*. Ed. Marie-Francoise Wilkinson. EAPN, Bruxelles.
- EU Commission (2000): *Social Policy Agenda*. Commission of the European Communities, Brussels.
- EU Commission (2001a): *A Szociális Védelmi Bizottság jelentése a szegénység és a szociális kirekesztés területén alkalmazott mutatókról*. Az ESZCSM fordítása, kézirat.
- EU Commission (2002a): *Joint report on social inclusion*. Commission of the European Communities, Brussels.
- EU Commission (2010): *Communication on The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*. SEC(2010) 1564 final. European Commission, Brussels.
- Ferge Zsuzsa (1991): A szociálpolitika értelmezése. In uő.: *Szociálpolitika és társadalom*. T-Twins, Budapest.
- Ferge Zsuzsa (2002): Az EU és a kirekesztés. *Esély*, 6: 3–13.
- Ferge Zsuzsa, Morva Tamás, Sziklai István, Wells Noémi (1995): *Az államháztartás reformjának hatása a társadalmi ellátásokra civil nézőpontból*. SAPRI részjelentés. Szociális Szakmai Szövetség, Budapest.
- Földessy Árpád, Scharle Ágota (2011): *Indikátorok az esélyegyenlőség szempontjából veszélyeztetett társadalmi csoportok monitorozására*. Szakpolitikai Elemző Intézet, Budapest.
http://www.budapestinstitute.eu/uploads/bi_ncsszi_indikatorok_20111021.pdf
- Geyer, Robert R. (2000): *Exploring European Social Policy*. Polity, Cambridge.
- Gyulavári Tamás, Könczei György (2000): *Európai szociális jog*. Osiris, Budapest.
- Haralambos, Michael and Martin Holborn (2000): *Sociology – Themes and Perspectives*. Collins, London.
- Havasi Éva (2002): Szegénység és társadalmi kirekesztettség a mai Magyarországon. *Szociológiai Szemle*, 4: 51–71.
- ILO (1996): *Social Exclusion and Anti-Poverty Strategy*. ILO, Geneva.
- Judge, Anthony (1995): *Social Exclusion: a metaphoric trap? Moving beyond false dialogue*.
<http://laetusinpraesens.org/docs/socexc.php>
- Közös Memorandum a Társadalmi Befogadásról (*Joint Inclusion Memorandum – JIM*). <http://www.eum.hu/english/competent-authorities/main.php?folderID=3955&objectID=6002607>
- Krémer Balázs (2003): *Nemzeti Akcióterv a szegénység és a társadalmi kirekesztettség elleni küzdelemre*. Kézirat (ESZCsM).
- Ladányi János, Szelényi Iván (2001): Van-e értelme az underclass kategória használatának? *Beszélő*, 11 (november): 94–98.
- Lipietz, Alain and Eric Saint-Alary (2000): *Social Exclusion in Europe: Meanings, Figures and EU Policies*. European Commission, Brussels.

- Nyilas Mihály (2002): Az európai uniós csatlakozás szociálpolitikai vonatkozásai. In Landau Edit, Ulicska László (szerk.): *Szociális-jog-biztonság*. SzoFa Alapítvány, Debrecen.
- OECD (1996a): *Enhancing the effectiveness of active labour market policies*. OECD, Párizs, DEELSA/ELSA(96)4
- OECD (1996b): *Legyen érdemes dolgozni* – Tematikus áttekintés az adókról, segélyekről, a foglalkoztatásról és a munkanélküliségről. OECD Oktatási, Foglalkoztatási, Munkaügyi és Szociális Ügyek Igazgatósága. Párizs.
- OECD (1996c): *Making Work Pay*. A thematic review of taxes, benefits, employment and unemployment. OECD, Paris.
- OECD (1996d): *Working Party on Social Policy*, DEELSA/ELSA/WP1(96)1/FINAL. OECD, Paris.
- OECD (1997): *Social Assistance: The Battle Against Exclusion*. DEELSA/ELSA/WP1(97)4. OECD, Paris.
- Rodgers, Gary, Charles Gore, José B. Figueiredo (1995): *Social Exclusion: Rethoric, Reality, Responses*. ILO–UNDP, Geneva.
- Saraceno, Chiara (1997): The importance of the concept of social exclusion. In Wolfgang Beck, Laurent van der Maesen, Alan Walker (eds.): *The Social Quality of Europe*. Kluwer Law, The Hague.
- Szalai Júlia (2002): A társadalmi kirekesztés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. *Szociológiai Szemle*, 4: 34–50.
- Szociális fejlődéssel foglalkozó 1995-ös koppenhágai csúcstalálkozó vállalásainak megvalósítása Magyarországon (1999). *Nemzeti Jelentés* az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének 2000-ben tartandó Koppenhága+5 rendkívüli ülészakára, Budapest.
- Townsend, Peter (1979): *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*. Penguin Books, Harmondsworth.
- Vercseg Ilona (1998): *Legalább ennyit a közösségfejlesztésről*. Az összefoglaló kéziratot Varga A. Tamás és Vercseg Ilona könyve alapján készítette Vercseg Ilona (az eredeti mű megjelent a Magyar Művelődési Intézet kiadásában, Budapest, 1998).
- Vandemoortele, Jan (2002): *Are we really reducing global poverty?* United Nations Development Programme, New York.

2.5. A nyugdíjrendszerek modernizálásának közösségi stratégiája

LUKÁCS ERIKA, SZIKLAI ISTVÁN

2.5.1. Előzmények

A nyugdíjak kiemelt kezelése a nyugdíjrendszerek sajátos helyzeténél fogva több összefüggésben is felmerült az ezredfordulót követően az Európai Unióban. Mindenekelőtt a népesség idősödésével kapcsolatban került a figyelem középpontjába a nyugdíjrendszerek átalakításának, fokozatos alkalmazkodásának igénye tagállami szinten. Az ezzel kapcsolatos európai uniós szakpolitikai keret, a [nyugdíjak nyitott koordinációja 2002 óta folyamatosan napirenden van](#). Ugyanakkor a nyugdíj mint szakpolitikai téma számos ponton összefügg más kiemelt szakpolitikai témákkal, így a szociálpolitika más területeivel, a foglalkoztatáspolitikával, a pénzügyi-költségvetési, illetve gazdasági-befektetési politikákkal. Ezért a 2008-as globális válságot követően még inkább az uniós szakpolitikák és a közfigyelem fókuszába kerül a nyugdíjak megfelelősége és fenntarthatósága biztosításának kérdése.

A téma kapcsán mindjárt az elején fontos leszögezni, hogy éppen a nyugdíjrendszerek sokirányú meghatározottsága és hatása miatt a nyugdíjak esetében nincs szó egy bizonyos, minden tagország esetében azonos stratégiáról: a nyugdíjakkal kapcsolatos uniós stratégia több irányból építkezik. Legátfogóbban ezt a kérdést a nyugdíjak nyitott koordinációs mechanizmusa kezeli, ezért ez a megközelítésmód kiemelt figyelmet érdemel.

Az ezredfordulót megelőzően az Európai Tanács számos ülésen kiemelt téma volt a népesség idősödése és különösen annak hatásai a nyugdíjak megfelelőségére (a nyugdíjak nagyságára) és fenntarthatóságára (hosszú távú finanszírozhatóságára). Az Európai Tanács lisszaboni ülése 2000-ben hangsúlyozta, hogy vizsgálni szükséges „a szociális védelmi rendszerek hosszú távú alakulását, ezen belül is kiemelt figyelmet kell kapnia a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságának 2020-ig és azon túl is különféle időhorizonton”. Ezt követően a gothenburgi ülés [2001-ben a nyugdíjrendszerek modernizálásának három alapelvét fektette le: \(1\) a rendszerek szociális célkitűzéseinek és \(2\) a pénzügyi fenntarthatóságának megtartása, \(3\) a változó szükségletekhez való alkalmazkodásának biztosítása](#).

Az EU Szociális Védelmi Bizottsága (SPC – Social Protection Committee) és a Gazdaságpolitikai Bizottsága (EPC – Economic Policy Committee) által az Európai Tanács laekeni ülésére 2001 decemberében benyújtott, a tagországok nyugdíjpolitikákkal kapcsolatos helyzetét bemutató ún. együttes jelentés¹ a nyitott koordi-

¹ A nyugdíjak minősége és megvalósíthatósága (Quality and Viability of Pensions) – Együttes jelentés a célokról és munkamódszerekről a nyugdíjak területén. Brüsszel, 2001. november 23.; <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Quality%20and%20viability%20of%20pensions.pdf>

nációs módszer alkalmazására szólított fel. Cél, hogy a tagországok hatékonyan kifejleszthessék, módosítsák saját szakpolitikájukat a nyugdíjak megfelelőségének, fenntarthatóságának megőrzése terén, továbbá a változó társadalmi szükségletekhez való alkalmazkodás érdekében. Az Európai Tanács gothenburgi ülésén 11 közösen elfogadott célkitűzést határoztak meg a korábban rögzített három fő alapelven belül.

Végül pedig a barcelonai ülés 2002-ben sürgette a nyugdíjrendszerek reformjainak felgyorsítását, amely mind a pénzügyi fenntarthatóság, mind pedig a szociális célkitűzések biztosítása szempontjából elengedhetetlen. Ezzel összefüggésben kiemelte a 2003. tavaszi Európai Tanács ülésére benyújtandó együttes jelentés fontosságát. Az első együttes jelentés alapjául (az akkor még) 15 tagállam által 2002 szeptemberében benyújtott Nemzeti (nyugdíj) stratégiai jelentések szolgáltak, amelyek részletesen bemutatták, hogy az adott tagállami nyugdíjrendszer milyen módon felel meg a 11 célkitűzésnek.

A nyugdíjak kezelése az Európai Unióban

A nyugdíjakkal kapcsolatos feladatok több területen jelennek meg és ágaznak szét az EU gyakorlatában, ráadásul a különböző területek szerint nagyon eltérő szempontoknak vannak alávetve a tagállami nyugdíjrendszerek. [Egyfelől az a meghatározó, hogy a nyugdíjrendszerek tagállami hatáskörben vannak egy szűk terület kivételével](#) (mely kivételek a pénzügyi szolgáltatások, illetve a munkavállalók szabad mozgásához kapcsolódó szociális biztonsági rendszereket koordináló rendeletek hatókörébe tartozó kérdések), [nincs jogszabályi úton kikényszeríthető szabályozási, jogi jellegű beavatkozási lehetőség](#) az EU részéről, ezért [az európai nyugdíjrendszereket a nagyfokú változatosság jellemzi](#). Másfelől a nyugdíjrendszereknek – a nemzetgazdaságban elfoglalt súlyuknál fogva – jelentős hatásuk lehet több európai szintű gazdaságpolitikai tényezőre. Ilyen hatás jelentkezik a költségvetési politikák, a pénzügyi egyensúly alakulása, a foglalkoztatáspolitikai vagy a szociális védelmi rendszerek hatékony működése tekintetében. Ezek indokolják azt, hogy a nyugdíjak kezelését az EU-ban többféle szempontból közelítik. Ezen megközelítések:

- az EU háromágú stratégiája az idősödésről,
- a nyitott koordinációs mechanizmus,
- a Gazdaságpolitikai Stabilitási Paktum, valamint
- a konvergenciafeltételek.

A nyugdíjak nyitott koordinációs mechanizmusa ötvözi a nyugdíjrendszerek irányába megfogalmazott különféle elvárásokat, hatásaiban azonban nem gyakorol olyan erőteljes nyomást a tagállami rendszerek átalakítására, mint adott esetben a maastrichti konvergenciafeltételektől való elmaradás miatti változtatási kényszer, amely a pénzügyi-költségvetési egyensúly fenntartása érdekében kikényszeríti a nyugdíjrendszerek átalakítását. Utóbbi azt jelenti, hogy a tagállamok zömében az államháztartási költségvetési hiány csökkentésének előírt kényszere a nyugdíjkiadások lefaragását (továbbá a nyugdíjkorhatár emelését stb.) hozza magával, mely egyértelmű nyomás a rendszerek átalakítása irányába.

2.5.2. Az idősödés hatásaival kapcsolatos EU-s stratégiák

Az euró bevezetésével a tagállami költségvetési finanszírozási ügyek egyre fontosabbá váltak, válnak az EU egészében. Ez a törekvés vezetett arra, hogy az Európai Tanács stockholmi ülésén (2001) egyetértés született arról, hogy a közfinanszírozás hosszú távú fenntarthatóságát a Stabilitási és Növekedési Egyezmény és az Általános Gazdaságpolitikai Irányvonalak (BEPG – Broad Economic Policy Guidelines) keretei között kell értékelni. Ez egy mérőföldkő volt a gazdaságpolitikák koordinációjának hosszú távú perspektíváit illetően, amelyet aztán a 2011-ben bevezetett szorosabb európai gazdasági-pénzügyi stabilitási rendszer írt felül.

A közös bizottsági/tanácsi jelentés a „közfinanszírozás hozzájárulása a foglalkoztatáshoz és a növekedéshez: növekvő minőség és fenntarthatóság” keretében a stockholmi ülésen elfogadtak egy ún. *háromágú stratégiát* az idősödő népesség költségvetést érintő hatásainak kezelésére, amely stratégia az Általános Gazdaságpolitikai Irányvonalak részévé vált.

A háromágú stratégia az alábbi elemekből tevődik össze:

- a **költségvetési deficit, közadósság gyors csökkentése** annak érdekében, hogy csökkentsék az idősödő népesség szükségleteivel összefüggő költségvetési kiadásokat;
- átfogó munkaerő-piaci reformok elindítása, beleértve az adó- és segélyrendszereket, annak érdekében, hogy **magasabb foglalkoztatási** rátákat érjenek el, különös tekintettel az idősebb emberekre és a nőkre;
- a **nyugdíjrendszerek ambiciózus reformjának** elindítása annak érdekében, hogy a nyugdíjrendszereket egészséges pénzügyi keretek között tartsák, és biztosítsák a generációk közötti egyensúlyt.

A tagállami nyugdíjrendszerek pénzügyi fenntarthatóságának értékelése a háromágú stratégia alapelvein nyugszik. A közös nyugdíjjelentés következtetései nagymértékben a tagországok egyéni megközelítés módján alapulnak, amelyek a nyugdíjrendszer és a közfinanszírozás fenntarthatóságának biztosítását a saját országuk keretében vizsgálták.

A nyugdíjak koordinációja az Európai Unióban

Unió szinten a nyugdíjak koordinációja alapvetően két szálon valósul meg: **egyrészt a gazdaságpolitikai koordináció keretében, másfelől a nyugdíjakra vonatkozó nyitott koordinációs módszerrel** (Open Method of Coordination – OMC). Miután ezeknek az eljárásoknak eltérő a hatásköre, eltérő jogi alapokon nyugszanak, és eltérő az illetékességük, nem árt tisztában lenni a köztük lévő különbségekkel.

- Az alapvető különbség a gazdasági és szociálpolitikai koordinációra vonatkozóan az Alapszerződésből ered. Míg a Szerződés a tagországokat arra kötelezi, hogy gazdaságpolitikájukat az Általános Gazdaságpolitikai Irányvonalak szerint előírtak szerint koordinálják, addig a szociálpolitikai területeken egy „puha módszerű” koordinációt alkalmaznak, ami nem érinti a tagországok szociális védelmi rendszerének fundamentális elemeit.

- A nyitott koordináció egy kiegészítő és addicionális eszköz. Azt a célt szolgálja, hogy segítsen a tagországoknak a nemzeti politikájukat a közösen elfogadott célok irányába fejleszteni. Ez azt jelenti, hogy a **nyugdíjrendszerek** meghatározásának alapelvei, működtetésük, szabályozásuk **alapvetően tagállami hatáskörben vannak**. Ez alól csak a piaci alapon működő nyugdíjrendszerek képeznek kivételt, mivel ezek az áruk és szolgáltatások szabad mozgásának EU-alapelvei miatt uniós szabályozás alá esnek. Ugyanakkor vannak olyan területek – mint amilyen a társadalom idősödése – amelyek esetében a tagországok jelentős része hasonló kihívásokkal néz szembe, így hatékony lehet a közös fellépés, az egymástól tanulás. A nyitott koordináció keretében a tagállam szabadon dönthet egy adott módszer vagy ajánlás bevezetéséről.
- Ami az Általános Gazdaságpolitikai Irányvonalak és a nyitott koordináció nyugdíjakra érvényes összefüggéseit és elfogadott szerepkörét illeti, ezek a laekeni csúcson a Szociális Védelmi Bizottság (SPC) és a Gazdaságpolitikai Bizottság együttes jelentésében kerültek meghatározásra. Ebben egyebek mellett azt is rögzítették, hogy a „nyitott koordináció nem befolyásolhatja és változtathatja meg a politikai döntéshozók felelősségét az európai és nemzeti szinteken”, továbbá azt, hogy „ez a módszer az amúgy jól funkcionáló uniós folyamatok mellett, azt kiegészítve működik”.
- További fontos eltérés a két módszer között az, hogy a gazdaságpolitikai irányvonalak hatálya alatt van lehetőség ajánlásokat megfogalmazni a tagországok felé, míg ez a nyitott koordináció esetében nem szokás.
- A nyugdíjpolitikákról a nyitott koordináció keretében készített Nemzeti Stratégiai Jelentések mellett a konvergenciaprogramok keretében tesznek még említést. Ezeken kívül az ajánlott nemzeti reformok végrehajtása átvilágítására és értékelésére készített ún. Irányelvek Végrehajtási Jelentésben térnek ki a nyugdíjak kérdésére, amelyhez a tagországoknak évente kell információt szolgáltatni.

Mint látható, a kétféle eljárás során a folyamatok különböző érvényességűek a nyugdíjakra vonatkozóan; a kezdetektől fontosnak tekintették, hogy a következtetések és politikai üzenetek konzisztensek legyenek a különböző jelentésekben. Ezt erősítette meg a nyitott koordinációs módszeren alapuló közös nyugdíjjelentés, amelyet az első ízben 2002 szeptemberében benyújtott tagállami jelentések alapján készítettek el. Az első együttes jelentés alapján jutott arra a következtetésre az Európai Tanács 2003 márciusában a brüsszeli ülésén, hogy a nyugdíjreform szükségességét hatékonyabban kell szorgalmazni a tagállamokban a népesség idősödésének kihívásai miatt, amennyiben a közfinanszírozási rendszerek hosszú távú fenntarthatóságát biztosítani kívánják.

A közös nyugdíjjelentés tartalmaz egy értékelést a gazdaságpolitikai irányvonalak számára is, amely egyben ajánlás a következő három évre. A Bizottság ajánlása a Általános Gazdaságpolitikai Irányvonalak nyugdíjrendszerekre alkalmazandó részére a következő volt: a nyugdíjrendszerek reformjának kialakítása, bevezetése és hatékony megvalósítása szükséges. Ösztönözni kell továbbá a polgárok további foglalkoztatását, aktivitásuk kiterjesztését a nyugdíj- és a személyi jövedelemadó rendszerébe illesztett ösztönzők kialakításával-módosításával annak érdekében, hogy az visszaszorítsa a korai nyugdíjba vonulási gyakorlatot és

késleltesse a munkaerőpiacról való visszavonulást. Továbbá a nyugdíjrendszereket olyanná kell tenni, hogy képesek legyenek megfelelően kezelni a demográfiai folyamatokat és a várható élettartam-növekedést.

Emellett már ekkor is megfogalmazódott, hogy a nyugdíjrendszereket a jövőben célszerű diverzifikálni. Ennek érdekében növelni szükséges a tökefedezeti nyugdíjrendszer súlyát és biztosítani kell a kiegészítő nyugdíjrendszerek széles körű elérhetőségét. Fokozni kell az ilyen ellátások biztonságát, csakúgy, mint a járulékbefizetések és ellátások közötti kapcsolat áttekinthetőségét.

2.5.3. A nyugdíjak nyitott koordinációjának főbb szakaszai

Első szakasz, 2001–2005

A nyugdíjak nyitott koordinációja keretében a 15 tagállam 2002 szeptemberében nyújtotta be nemzeti stratégiai jelentését a nyugdíjakról, amelyet a Bizottság részéről egy közös dokumentum elkészítése követett. Az első együttes jelentést a megfelelő és fenntartható nyugdíjakról az Európai Tanács 2003. tavaszi ülése tárgyalta. A Nyugdíjstratégiai jelentések elkészítésének második fordulójára 2005-ben került sor, immár a 2004-ben újonnan csatlakozott 10 ország bevonásával.

A jelentések elkészítésének menetrendje a következő: a Szociális Védelmi Bizottság (SPC) részletes útmutatót ad ki a jelentés elkészítésére vonatkozóan. Ebben leírja, hogy az egyes célkitűzések mentén milyen tényezőket célszerű figyelembe venni, milyen kérdéseket kell megválaszolni. Továbbá rendelkezésre bocsátja a célokhoz kapcsolódó indikátorok legfrissebb verzióját (miután az európai statisztikai hivatal, az Eurostat ezt a nemzeti statisztikai hivatalokkal egyeztette).

A 2005-ös jelentés az új tagállamok számára egy részletesebb jelentéstételi kötelezettséget írt elő, mivel a 11 közösen elfogadott célkitűzés mentén egyenként be kellett mutatniuk, hogy nyugdíjrendszerük mennyiben felel meg ezeknek a célkitűzéseknek. A régebbi tagállamoknak elegendő volt ekkor csak az előrehaladásról beszámolniuk.

A nemzeti stratégiai jelentések benyújtását követően 2005 szeptemberében a jelentések részletes felülvizsgálatára került sor, a tagállamok aktív bevonásával. A tagállami jelentésekből együttes jelentés készült, amely egyrészt azonosította a rendszerek erősségeit, gyenge pontjait, másrészt a stratégiailag kiemelt témákra hívta fel a figyelmet. Az alábbiakban található az 11 nyugdíjstratégiai célkitűzés, amelyeket 2006-tól összevontak három fő célkitűzéssé (lásd később).

A 11 közös célkitűzés

Megfelelőségi célkitűzések. A tagállamoknak meg kell őrizniük a nyugdíjrendszerek azon jellegzetességét, hogy azok megfeleljenek a szociális célkitűzéseknek. E célból a sajátos tagállami körülmények között biztosítaniuk kell az alábbi céloknak való megfelelést:

1. Gondoskodni arról, hogy az idősöket ne fenyegetse a szegénység, és hogy tisztességes színvonalon éljenek; hogy osztozzanak országuk gazdasági jólétében, és ennek megfelelően részt vehessenek a társadalmi, szociális és kulturális életben.
2. Megfelelő állami és/vagy magán-nyugdíjkonstrukciók hozzáférhetővé tétele annak érdekében, hogy minden magánszemély olyan nyugdíjjogosultságra tehessen szert, amely bizonyos méltányos keretek között a nyugdíjba vonulást követően is lehetővé teszi számára életszínvonalának fenntartását.
3. Erősíteni kell a generációk belső szolidaritását és a különböző generációk közötti szolidaritást.

Fenntarthatósági célkitűzések. A tagállamoknak egy többcsatornás stratégiát kell követniük annak érdekében, hogy nyugdíjrendszereik egészséges pénzügyi lábakon álljanak, beleértve a politikák megfelelő kombinációját, így:

4. A foglalkoztatás magas szintjének elérése, többek között átfogó munkaerő-piaci reformokkal, az Európai Foglalkoztatási Stratégiának (EFS) megfelelően és az Általános Gazdaságpolitikai Irányvonalakban (BEPG) foglaltak szerint.
5. Gondoskodni kell arról, hogy a munkaerő-piaci és Gazdaságpolitikai Irányvonalak mellett a szociális védelem összes vonatkozó ága, különösen a nyugdíjrendszerek hatékonyan ösztönözzék az idős munkavállalók részvételét; hogy a munkavállalók ne érezzék ösztönzést a korhatár előtti nyugdíj igénybevételére, és hogy semmi se büntesse a törvényben meghatározott nyugdíjkorhatár elérése utáni munkaerőpiacon maradást; továbbá a nyugdíjrendszerek tegyék lehetővé és segítsék a lépcsőzetes visszavonulást.
6. Az államháztartás fenntarthatóságára vonatkozó általános célkitűzések ismeretében megfelelő eszköznek tekinthető a nyugdíjrendszerek megreformálása. Ugyanakkor a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságához szilárd és megalapozott költségvetési politikára van szükség, többek között szükség esetén az államadósság mérséklésére. Az ennek érdekében elfogadott stratégiák része lehet a nyugdíj-céltartalékalapok létrehozása.
7. Gondoskodni kell arról, hogy a nyugdíjra vonatkozó rendelkezések és reformok méltányos egyensúlyt teremtsenek az aktív populáció és a nyugdíjasok között oly módon, hogy nem terhelik túl az előbbieket, méltányos és elégséges nyugdíjat biztosítsanak az utóbbiaknak.
8. Megfelelő szabályzó keretrendszerekkel és szilárd gazdálkodással kell gondoskodni arról, hogy a magánpénzekből és állami pénzekből finanszírozott rendszerek megfelelő hatékonysággal, finanszírozhatósággal, hordozhatósággal és biztonsággal folyósítsák a nyugdíjat.

Modernizációs célkitűzések. Nyugdíjrendszerek modernizációja a gazdaság, társadalom és az egyének változó szükségleteihez igazodva:

9. Gondoskodni kell arról, hogy a nyugdíjrendszerek megfeleljenek a rugalmasság és a biztonság követelményeinek a munkaerőpiacon; a tagállamok adórendszereinek koherenciáját nem érintve, a munkaerőpiac belső és határon túli mobilitása és a foglalkoztatás nem egységes módozatai ne mérsékeljék a munkavállalók nyugdíjjogosultságait, és a nyugdíjrendszerek ne fékezzék az önalkalmazást.

10. A nyugdíjrendelkezések felülvizsgálata azzal a céllal, hogy az uniós törvény alapján vállalt kötelezettségek figyelembevételével érvényesítsék a nők és férfiak esélyegyenlőségének elvét.

11. A nyugdíjrendszereket áttekinthetőbbé kell tenni, fokozni kell a körülményekhez való alkalmazkodás képességét, hogy az állampolgárok továbbra is bízzanak ezekben az ellátórendszerekben. Megbízható és közérthető információkra van szükség a nyugdíjrendszerek hosszú távú kilátásairól, különös tekintettel a járadékok és járulékok alakulására. Támogatni kell a lehető legszélesebb konszenzust a nyugdíjpolitika és reformok terén. Hatékonyabbá kell tenni a nyugdíjreformok és irányelvek nyomon követésének módszertani alapjait.

Második szakasz, 2006–2010

2006-tól, a lisszaboni stratégia féldős felülvizsgálatát követően, az EU tagállamainak megállapodása alapján életbe lépett az ún. egyszerűsített-modernizált eljárás (vagyis 'streamlining') a nyitott koordináció területén. Ennek következtében 2006-tól egy egységes nemzeti stratégiai jelentést kellett készíteni a három jelentős szociális szakpolitikai terület bevonásával a társadalmi kirekesztődés, a nyugdíjrendszerek, valamint az egészségügyi és tartós ápolási rendszerek stratégiai irányairól és a tervezett intézkedéseiről.

Ennek keretében tehát egy egységes, a 2006–2008 közötti időszakra vonatkozó, a Szociális védelemről és a társadalmi összetartozásról szóló Nemzeti Stratégiai Jelentés elkészítésére került sor. Az egyszerűsítés a nyugdíjak nyitott koordinációjának kereteit nagyban érintette, mivel a nyugdíj ezen egységes jelentés második önálló fejezetévé vált, ami egyben a korábbi 11 célkitűzés összevonását, egyszerűsítését is magával hozta, az alábbiak szerint:

A nyugdíjak megfelelősége: „A generációk közötti és generációkon belüli szolidaritás és méltányosság szellemében biztosítani kell a megfelelő nyugdíjjövedelmeket mindenki számára, ami lehetővé teszi, hogy az érintettek nyugdíjazását követően életszínvonaluk megfelelő szinten maradjon.”

A nyugdíjak fenntarthatósága: „A köz- és magánfinanszírozású nyugdíjrendszerek pénzügyi fenntarthatóságát biztosítani kell, figyelembe véve a közfinanszírozási terheket és a népesség elöregedését, illetve az elöregedés költségvetési következményeinek kezelését célzó háromágú stratégia kontextusát, nevezetesen: a hosszabb munkában töltött élet és az aktív öregedés támogatásával, a járulékok és az ellátások közötti megfelelő és méltányos egyensúly megteremtésével, valamint a várományfedezeti és magánnyugdíjrendszerek megfizethetőségének támogatásával és biztonságának előmozdításával.”

A nyugdíjak modernizációja: „Biztosítani kell, hogy a nyugdíjrendszerek átláthatóak, a nők és férfiak törekvéseihez, igényeihez alkalmazkodóak, a modern társadalmi követelményeknek, a demográfiai öregedésnek és a strukturális változásoknak megfelelőek legyenek, valamint hogy az érintettek számára elérhetőek legyenek a szükséges információk ahhoz, hogy nyugdíjas éveikre megfelelően tervezhessenek, illetve hogy a nyugdíjrendszerek reformja a lehető legszélesebb konszenzuson alapuljon.”

Nemcsak a jelentés szerkezete egyszerűsödött, de sokkal egyszerűbbé vált az az indikátorkészlet is, amelyre a jelentés monitoringja épült. A 2006-os egységes jelentés a nyugdíjak szempontjából viszonylag rövid terjedelmű volt, mivel a tagállamok egy évvel korábban már részletes jelentést készítettek. Néhány tematikus kérdés mégis részletesebb kifejtésre került. Ezek:

- az idősök számára nyújtott minimumjövedelem kialakítása (beleértve a nyugdíjak és a nyugdíjas emberek számára biztosított más ellátások közötti kapcsolatot);
- a járulékok és az ellátások közötti kapcsolat erősítése (lehetővé téve a nyugdíjak életpálya-megközelítését, beleértve a járulékkal nem fedezett időtartamok, a nők és férfiak társadalmi egyenlősége témákat is);
- a nyugdíjkorhatár rugalmassága és a hosszabb munkában töltött élet közötti kapcsolat;
- a magánnyugdíjak továbbfejlesztésének kulcskérdései (hatékony törvénykezési keretek, a hozzáférés egyenlősége, biztonság, információ, átmeneti költségek, a magánnyugdíjak hozzájárulása a pénzügyi fenntarthatósághoz);
- rendszeres monitorozási és korrekciós mechanizmusok kifejlesztése.

A második, 2008–2010-es, egységes jelentés gyakorlatilag változatlan szerkezetben készült el. Döntés született arról, hogy a nyitott koordinációs együttműködés keretében a tagállamok két évente megalkotják a *Szociális védelemről és társadalmi összetartozásról szóló Nemzeti Stratégiai Jelentéseiket (NSJ)*, és benyújtják azokat az Európai Bizottsághoz. A nyitott koordinációs együttműködés három pillére változatlanul: a) *szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem*; b) *megfelelő és fenntartható nyugdíjrendszerek*; c) *az egészségügyi ellátórendszer és tartós ápolás-gondozási rendszerek szakpolitikai területeit öleli fel*.

A nyugdíjakra vonatkozóan Magyarország számára – az Európai Bizottság által 2006-ban készített ország-specifikus kihívások alapján – a következőket nevesítették: az aktív (munkaerő-piaci) befogadás elősegítése a korai nyugdíjazás és a rokkantnyugdíjazás további szigorításával, valamint a komplex rehabilitáció feltételeinek megteremtésével. Emellett a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatóságának kiemelt kezelése ajánlott annak érdekében, hogy a nyugdíjak megfelelősége is tartósan biztosítható legyen. Az Európai Bizottság itt a járulékbefizetések elkerülésének csökkentésére és az 1997-es nyugdíjreform bevezetése miatti magas átmeneti költségek hatékony kezelésére hívta fel a figyelmet, illetve javasolt intézkedéseket.

Harmadik szakasz, 2010–2012

A nyitott koordinációs együttműködés keretei ebben az időszakban több tényező együttes hatására **jelentősen átformálódtak**, ami azzal járt, hogy **menetrendszerűen a 2010-ben aktuális nyitott koordinációs jelentés elkészítése, benyújtása elmaradt**. Melyek voltak ezek az okok? Mindenekelőtt a 2008-s őszi globális pénzügyi és gazdasági válság kirobbanása, amelyet követően bizonyos folyamatok – legalábbis átmenetileg – kiszámíthatatlanná váltak. Másik lényeges tényező az Európa 2020 stratégia megjelenése, amely a korábbi lisszaboni stratégiához képest radikálisan eltérő struktúrát vázolt, ehhez pedig nem illettek a korábban kialakított nyitott koordinációs keretek a szociális védelem és társadalmi befogadás területén.

A globális válságra adott uniós válaszlépés egyik fontos momentuma a megerősített gazdasági kormányzás volt, amely egyebek mellett a tagállami költségvetési politikák korábbinál jóval szorosabb koordinációját célozta meg a 2011-ben, a magyar elnökség idején bevezetett Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) keretében. A mechanizmus és az ehhez kapcsolódó megvalósítási feladatok miatt sem idő, sem lehetőség nem volt a megfelelő keretek kialakítására.

Ez a háttér mindenesetre magyarázatul szolgál arra, miért nem folytatható a nyugdíjak területén a nyitott koordinációs módszer ugyanúgy, mint korábban. Ráadásul az [Európa 2020 stratégiában a nyugdíjak szerepe áttételes, közvetett jellegű, a foglalkoztatáspolitikai, illetve a szegénység mérséklésére irányuló célkitűzések háttérében jelenik meg](#). Másfelől viszont a nyugdíjak szerepe mind az idősödés megfelelő kezelésével kapcsolatban, mind pedig a gazdaságpolitikai koordináció szempontjából is nagyon lényeges: a nyugdíjalapok deficitje nagymértékben hat a tagállami költségvetések deficitjére, ezen keresztül pedig az euró stabilitására. Nem meglepő tehát, hogy 2010-ben nem is egy, de több európai kezdeményezés is a nyugdíjrendszerekre irányult. Ennek az évnak a nyarán jelentette meg és bocsátotta konzultációra az Európai Bizottság „A megfelelő, fenntartható és biztonságos nyugdíjrendszerek felé” című Zöld könyvét.

2.5.4. Az EU Gazdaságpolitikai és Szociális Védelmi Bizottságának együttműködése a nyugdíjak területén

2010 kiemelt évnak tekinthető az európai nyugdíj-szakpolitika szempontjából, mivel a nyugdíjak területén két kiemelt kezdeményezéssel is előállt az EU Bizottság. Az egyik az EU Gazdaságpolitikai és Szociális Védelmi Bizottságának közös tevékenysége a megfelelő és fenntartható nyugdíjak biztosítására vonatkozóan *a 2010-es kiemelt tematikus nyugdíjnapirend volt*. A közös együttműködés háttérében az munkált, hogy az európai nyugdíjrendszerek méretük, hatókörük, sajátos hosszú távú elkötelezettségük miatt mindenképpen kiemelt figyelmet igényelnek a szociális védelmi rendszeren belül, ezért önálló napirenddel, több magas szintű bizottság bevonásával indokolt átfogó jelentést készíteni a témában.

Két tényezőt meg kell még említeni, amelyeknek fontos szerepük volt abban, hogy a nyugdíjak ilyen módon tematikus fókuszba kerültek: az egyik a 2008-as globális pénzügyi és gazdasági válság hatásai, a másik pedig az Európa 2020 stratégia. A válság hatására ekkorra már nyilvánvalóvá vált, hogy az ún. tökefedezeti nyugdíjalapok befektetései mintegy 20-25 százalékát elveszítették, ami közös fellépést és igazodást tett szükségessé. Az Európa 2020 stratégiában a nyugdíjrendszerek mind a célkitűzések, mind pedig a zászlóshajó kezdeményezések között csak érintőlegesen, áttételesen jelentek meg (a szegénységellenes célkitűzés mérséklésében és a foglalkoztatáspolitikai célok megvalósulásában említve). A lisszaboni stratégiát felváltó Európa 2020 stratégia eltérő struktúrája, súlypontjai miatt a nyitott koordinációs mechanizmus korábbi keretei nem voltak alkalmasak, az új keretokről pedig még nem született döntés.

A *köztes jelentés kiemelte, hogy* azoknak a közpolitikáknak a támogatása, amelyek a fenntartható, hozzáférhető és megfelelő nyugdíjjövedelmek biztosítására irányulnak úgy a jelenben, mind a jövőben, prioritás marad az Európai Unióban. Az egyes tagországokban azonban az alapvetően hasonló kihívások mellett a nyugdíjak területén számos jelentősnek tekinthető eltérés is megfigyelhető a népesség demográfiai idősödésének ütemétől kezdve a nyugdíjellátások biztosítási formáinak eltérő voltán át a növekedési potenciál, a verseny és a pénzügyi helyzetből fakadó korlátok tekintetében. Közös kihívásként jelentkezik ugyanakkor a közkiadásoknak a népesség idősödése miatt előrejelzett növekedése a tagállamokban. Ezért a közös

szakpolitikai fellépés javíthatja a közfinanszírozás hosszú távú fenntarthatóságát, míg a nyugdíjak területén a megfelelés és fenntarthatóság biztosítása az alapvető feladat.

A köztes jelentés összefoglalja a tagországokban az elmúlt egy-másfél évtizedben bevezetett és végrehajtott nyugdíjreformok és intézkedések főbb irányait. Nevezetesen a nyugdíjrendszerbe történő befizetésekhez kapcsolódó elosztás mint alapelv erősödése, a befizetésekkel meghatározott rendszerek nagyobb szerepe, automatikus értékkövetési mechanizmusok megalapozása a nyugdíjak értékállóságának biztosítására, a nyugdíjrendszerek és nyugdíjcsomag komplexitásának növelése, nyugdíjreformokat támogató munkaerőpiaci intézkedések bevezetése. A fejezet kapcsán a nyugdíjak megfelelésének és fenntarthatóságának eredményei is kiértékelésre kerülnek mind a jelenlegi, mind pedig a hosszú távon várható hatások szempontjából, különös tekintettel a népesség idősödésének a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságára gyakorolt távlati hatásaira.

A dokumentum ezt követően kitér a válság rövid és hosszú távú hatásaira. és rámutat arra, hogy miközben a válságból való kilábalás jelei már Európa-szerte megmutatkoznak, a válság hosszú távú hatásai – amennyiben azokat nem kezelik hatékonyan – sokkal érzékenyebben érinthetik a jövőbeli nyugdíjasokat. A válság és az öregedéssel összefüggő hosszú távú kiadásnövekedés további nyomást gyakorol a nyugdíjrendszerek megfelelő átalakításának irányába. A felosztó-kirovó nyugdíjrendszerekben egyre inkább jellemzővé válik, hogy a nyugdíj-megállapítások az életpálya egészét felölelő keresetalapú hozzájárulásokon fognak alapulni. Az elemzés kitér a tőkefedezeti rendszerek megfelelési és fenntarthatósági kockázataira is. A tagállamok többsége által eddig bevezetett reformintézkedések ugyan nagyon fontos lépést jelentenek a fenntartható nyugdíjrendszerek kialakításának irányába, ám további intézkedésekre van szükség a megfelelő nyugdíjjáru-lék fedezetének biztosításához.

A dokumentum bemutatja a nyugdíjrendszerekkel kapcsolatos hosszú távú kihívásokat is. Rámutat azokra az összetevőkre, amelyet kezelni kell annak érdekében, hogy a jövőben a nyugdíjak fenntarthatóságát és megfelelését biztonságos körülmények között lehessen megteremteni: a közkiadások növekedésére és a magasabb nyugdíjjövedelmekre irányuló nyomásra egy olyan időszakban, amikor a pénzügyi feltételek jóval túlfeszítettebbek, mint bármikor korábban. Azt is megállapítja az elemzés, hogy a válság láthatóan növelte az egyes nyugdíjpillérek közötti kölcsönös függőséget és meghatározottságot is.

Végül pedig a jelentés arra a következtetést jut, hogy a legtöbb nyugdíjreform ösztönzőket vezetett be a fenntarthatóság biztosítása érdekében. A továbbdolgozással kapcsolatos ösztönzők a nyugdíjak megfelelő színvonalához is hozzájárulnak, ennek ellenére a nyugdíjak jövőbeni megfelelésére vonatkozó aggodalmak nem alaptalanok. Egy európai szintű együttműködés a nyugdíjak területén a jövőben is komoly hozzáadott értéket, módszertani segítséget jelenthet a nyugdíjrendszereket érintő tagállami szinten hasonló kihívások kezelésére és módszereire vonatkozóan.

A jelentés kulcsüzenetei – a három fő irányvonalon belül – a következők:

Kihívások és végrehajtás:

- Az emberek manapság egészségesebbek, és tovább élnek, ezzel egyidejűleg egyre kevesebb gyermek születik. Emiatt a várható élettartam folyamatosan növekszik, aminek mind gazdasági, mind költségvetési téren, mind pedig a társadalmi fejlődés szempontjából messze ható következményei lesznek.
- Az időskori függőségi ráta jelentős növekedésével szembesülve a legtöbb tagállam nyugdíjreformokat vezetett be. A reformok fontos eredményeket hoztak különösen a közfinanszírozású nyugdíjrendszerek fenntarthatóságának, illetve a megfelelő nyugdíjak biztosítása terén és az idősebbeknek nyújtott megfelelő minimumellátások területén.
- Az előrehaladás ellenére a demográfiai változásokból eredő kihívások számos EU-tagállam esetében nagymértékben továbbra is fennállnak, ezért sok helyütt további reformok szükségesek.

A fennmaradó kockázatok súlyosbodása a gazdasági válság következtében:

- A válság a nyugdíjbiztosítási rendszerek minden típusát érinti, és súlyosbítja a rendszerek fenntarthatóságának és a nyugdíjak megfelelőségének biztosítására vonatkozó aggodalmakat. Az alacsonyabb gazdasági növekedési kilátások, a növekvő adósságállomány és a költségvetési deficitek a fenntarthatóságot érintik elsősorban. A jelenlegi nyugdíjasok általában megfelelően védettek a válsággal szemben, de a tartós munkanélküliség, az alacsonyabb járulékbefizetések és az alacsonyabb pénzpiaci hozamok negatívan hathatnak az aktív korú népességre, de különösen a fiatalabb generációk nyugdíjvárományaira.
- A válság előtérbe helyezi annak szükségességét, hogy folyamatosan át kell tekinteni a tőkefedezeti nyugdíjalapok kockázatmegosztási rendszerét és pénzpiaci kitettségeinek mértékét.

Súlyosbodó kihívások és kilátások:

- A megfelelőség és fenntarthatóság ugyanakkor az éremnek a két oldala. Az embereknek többet és hosszabb ideig kell dolgozniuk annak érdekében, hogy mindkettőt biztosítsák. Ezzel kapcsolatban nincsenek uniformizált jó megoldások: minden rendszernek vannak előnyei és hátrányai, és mindegyiket hozzá kell igazítani a hosszú távú demográfiai és gazdasági trendekhez. Ebben a kérdésben uniós szinten is koordináltabb tevékenység szükséges a koncepciók összehangolása és a szükséges intézkedések területén.
- A foglalkoztatási ráták múlt évtizedbeli javulása komoly veszélybe kerülhet, ugyanakkor mégis számottevő igény van a foglalkoztatottság további növelésére. A növekedési kilátások, megfelelő munkaösztönzők, nyitott munkaerőpiac és növekvő tényleges nyugdíjba vonulási életkor biztosításához több embernek többet és hosszabb ideig kell dolgoznia.

A végleges jelentés a köztes jelentést kiegészítő szakpolitikai következtetéseiben három fontos összefüggést emelt ki:

- Az európai nyugdíjrendszerek jelentős mértékben különböznek, minden rendszernek megvannak a maga kockázatai, és minden rendszert a hosszú távú demográfiai és gazdasági trendekhez kell igazítani. Külön kihívás a különböző kockázatok kezelése, valamint a nyugdíjak fenntarthatósága és megfelelősége közötti

egyensúly megtalálása. Különösen fontos olyan nyugdíjrendszerek kialakítása, amelyek hosszú távon nem jelentenek kockázatot, ugyanakkor megfelelő szintű ellátásokat biztosítanak.

- A nyugdíj-szakpolitikáknak megfelelő nyugdíjjövedelmeket kell biztosítaniuk a jelenben és a jövőben egyaránt. Az erre irányuló intézkedéseknek figyelembe kell venniük más jövedelemforrásokat, az adott ország helyzetét a helyettesítési ráták kialakításánál és az időskori szegénység elkerülése érdekében.
- A megfelelő és pénzügyileg fenntartható nyugdíjak előmozdításához az EU is hozzájárul. Számos területen vannak kezdeményezések, így az Európa 2020 stratégiát, a nyugdíjak nyitott koordinációját és a Stabilitási és növekedési paktumot is ideértve.

2.5.5. Zöld könyv, Fehér könyv a nyugdíjakról 2010–2012

Az Európai Bizottság 2010. július 7-én [Zöld könyvet](#) bocsátott ki „*A megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerek felé*” címmel a nyugdíjakról, amelynek célja nyilvános konzultáció lefolytatása az Európai Uniónak a nyugdíjakkal kapcsolatos szerepvállalásáról, párbeszéd kezdeményezése a tagállamokkal az európai szintű nyugdíjkeretekről, annak jövőbeni irányvonalairól. A Zöld könyv azt az alapkérdést járta körbe, hogyan tudja az EU elősegíteni a maga sajátos eszközeivel a megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerek megvalósulását. A konzultáció 2010. november 15-én zárult, és már a Zöld könyv kibocsátásakor jelezte a Bizottság, hogy a konzultáció eredményeként 2011 második felében [iránymutatásokat és konkrét szabályozási javaslatokat, ajánlásokat tartalmazó Fehér könyvet kíván közzétenni](#). Erre végül csak 2012 februárjában került sor.

A Zöld könyv tartalma

A Zöld könyv leszögezi, hogy nem vonja kétségbe a nyugdíjakkal kapcsolatos tagállami hatáskört, sem pedig a szociális partnerek szerepét a nyugdíjakat érintő kérdésekben, és nem kíván létrehozni az egész EU területén érvényes, uniformizált nyugdíjrendszert. A Zöld könyv szerint az EU a tagállamok segítségére lehet a fenntartható nyugdíjrendszereik megteremtésében, mégpedig alapvetően a koordináció, bizonyos területeken (így a mobilitás kérdésében) a megfelelő jogi keretek biztosítása és a legjobb gyakorlatok közreadása révén. A Zöld könyvben konzultációra bocsátott kérdések (2. számú melléklet) felölelik az uniós nyugdíj szakpolitika teljes keresztmetszetét, különböző szintjeit a „lágyabb” módszerek alkalmazásától kezdve (nyugdíjak nyitott koordinációja) az egyes területek közös szabályozásának kialakítására, továbbfejlesztésére tett javaslatokig.

Az egyik alapvető kihívás Európában az idősödés. A 2010-es évek közepétől csökkenni kezd a munkaképes korú népesség létszáma, és hosszabb távon, 2060-ra a mostani négy helyett már csak két aktív korú polgár jut majd egy nyugdíjasra az EU-ban. Közben pozitív az a jelenség, hogy az európai polgárok egyre hosszabb ideig élnek, és ez a trend a jövőben várhatóan folytatódik majd, ugyanakkor a népesség idősödése megoldandó kihívást jelent a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságára nézve, mivel az előrejelzések az idősödés várható költségeinek jelentős növekedését prognosztizálják. Nagyjából így foglalható össze az a dilem-

ma, amely miatt az Európai Bizottság július 7-én konzultációt indított „a megfelelő, fenntartható és biztonságos nyugdíjak biztosításának lehetőségéről”.

Az európai nyugdíjrendszerek egyre nagyobb nyomás alá kerülnek a pénzügyi fenntarthatóság szempontjából, ami részben a várható élettartam meghosszabbodásából adódik (az elmúlt 50 évben átlagosan hat évvel nőtt a várható élettartam, 2060-ig pedig további hét esztendőnyi hosszabbodás várható). Másrészt kedvezőtlenül befolyásolja az időskori ellátás fenntarthatóságát a gyermekszületések számának visszaesése is. Ez végső soron azt jelenti, hogy egyre kevesebb munkaképes korú személy befizetéseiből kell(ene) finanszírozni egyre több nyugdíjas ellátását. A kedvezőtlen tendenciákra ráadásul a mostani gazdasági válság is ráerősített, tovább csökkentve a munkaerőpiacon jelen lévő népesség létszámát és alacsonyabb átlagbér-növekedést okozva. Továbbá a tőkefedezeti rendszerekben is alacsonyabb, a válság idején sok esetben negatív hozamot értek el.

A Zöld könyv 14 kérdésben kérte ki a tagállamok és a lehető legtágabb értelemben vett célközönség véleményét (a kormányoktól az uniós polgárokig bezárólag) az európai nyugdíjkeretek továbbfejlesztéséről, az ezzel kapcsolatos közös tennivalókról. A konzultáció során a tagállamok a nyugdíjak területén a tagállami hatáskörök fenntartása mellett szálltak síkra, ugyanakkor támogatták azokat a fellépéseket, közös európai kezdeményezéseket, amelyek hatékonyan segítik ezt a folyamatot.

Az EU-szintű szabályozásnak a Bizottság szerint négy területen mindenképpen helye van, nevezetesen:

- a társadalombiztosításból finanszírozott nyugdíjak határon átnyúló koordinációja a munkaerő szabad áramlásának biztosítása érdekében. Itt elsősorban arról van szó, hogy egyenlő bánásmódban részesüljenek azok a munkavállalók, akik egyik országból a másikba költöznek munkavállalás végett;
- legyen egységes belső piac az egyéni számlán alapuló vállalati, foglalkoztatói nyugdíjrendszerek terén;
- az egyéni számlán alapuló vállalati, foglalkoztatói nyugdíjrendszerek kifizetéseihez kapcsolódó valamiféle minimális garancia kialakítása a rendszert üzemeltető intézmény csődjének esetére;
- mind az állami, mind a magánnyugdíjrendszerek esetében diszkriminációellenes szabályok kialakítása.

A fenntarthatóság biztosításának fontos tényezője a foglalkoztatás szintjének növelése mind az idősebb, mind a fiatalabb korosztályokban, továbbá az aktív és az eltartott népesség közötti arány javítása. Amennyiben a jelenlegi demográfiai trendek mellett nem hosszabbítják meg a munkában eltöltött időt, akkor alapvetően három lehetőség, illetve ezek valamilyen kombinációja adódik a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságára: vagy több nyugdíjjárulékot kell fizetni, vagy a nyugdíjak relatív színvonala csökken a korábbiakhoz képest, vagy egyre több embernek kell többet és hosszabb ideig dolgoznia. A konzultáció kérdései három fő téma köré csoportosíthatók. **Előszőr:** hogyan támogassa az EU a tagállamokat az aktív munkaképes korúak és a nyugdíjasok helyzetének kiegyensúlyozására irányuló erőfeszítéseikben? **Másodsor:** hogyan történjen a mobilitás útjában álló akadályok elhárítása, különös tekintettel a kiegészítő nyugdíjjogosultságokra? **Harmadszor:** hogyan lehetne szavatolni a nyugdíjak biztonságát, avagy lehet csökkenteni a nyugdíjak biztosításával kapcsolatos kockázatokat?

A tagállamok általában üdvözölték a Zöld könyv kezdeményezést, a téma holisztikus megközelítését, hasznosnak tartották az ott felvázolt felvetéseket, a közös fellépést a nyugdíjak területén. Ebben az értelemben általános volt a Zöld könyv támogatottsága. Széles körű egyetértés mutatkozott abban is, hogy a reformok bevezetése ezen a területen többnyire elkerülhetetlen, és több országban már folyamatban is van. Megerősítést nyert a Zöld könyvnek az a kezdeményezése, hogy a nyugdíjrendszerek terén a közös kihívások – a demográfiai folyamatok, az idősödés, a globális pénzügyi és gazdasági válság hatásai, a stabilitás és egyensúly megteremtése a nyugdíjak megfelelősége, fenntarthatósága és biztonsága között – közös fellépést, közös válaszokat sürgetnek. Ám a tagállamok a nyugdíjrendszereikben megfigyelhető eltérések okán, a reformok terén megfigyelhető fáziseltolódás és egyéb, domináns tényezők – munkaerő-piaci helyzet, a foglalkoztatottság mértéke, a gazdasági növekedés dinamikájának nagyfokú különbségei – miatt a tagállami hatáskört a továbbiakban is fenn kívánják tartani. A kérdésben egyöntetűen a szubszidiaritás prioritását képviselték.

Nagy potenciális lehetőség rejlik a közös európai nyugdíjkeretek, a nyugdíjakkal kapcsolatos közös fellépésnél a jövőben is a nyílt koordináció alkalmazása, továbbfejlesztése, a kölcsönös tanulás és jó gyakorlatok cseréje, a monitoring és benchmarking módszerek fejlesztése, finomhangolása terén. Ez utóbbi álláspont kivétel nélkül minden tagállami hozzászólásban nagy hangsúlyt kapott.

Fehér könyv: uniós tervek a megfelelő, biztonságos és fenntartható európai nyugdíjakról

A Bizottság 2012. február 16-án közzétette „[A megfelelő, biztonságos és fenntartható európai nyugdíjak menetrendje](#)” című, nyugdíjakra vonatkozó Fehér könyvét, amely a Zöld könyv konzultációjának eredményeire építve készült. A Fehér könyv rámutat arra, hogy a megfelelőség és fenntarthatóság biztosítása közös kihívásként jelenik meg Európában. A Fehér könyv egyik fontos célkitűzése, hogy támogatást nyújtson a tagállami reformokhoz az e téren fennálló tagállami hatáskör tiszteletben tartása mellett. Ez utóbbi a Zöld könyv konzultáció egyik sarkalatos kérdése volt, ahol a tagállamok egyértelműen a tagállami hatáskör változatlan fenntartása mellett szálltak síkra. A Fehér könyv a maga sajátos eszközeivel a „hogyan” kérdéseire kíván választ találni, figyelembe véve az idősödési, a pénzügyi és a társadalmi-gazdasági kihívásokat. A Fehér könyv átfogó képet nyújt a nyugdíjak megfelelőségére vonatkozó jövőbeni megoldási módokról, miközben hangsúlyozza, hogy a rendszerek fenntarthatóságának biztosítása kellő körültekintéssel és elkötelezettséggel még kedvezőtlen demográfiai körülmények között is megteremthető.

A Fehér könyv tartalma

Az idősödő népesség a nyugdíjak szempontjából minden tagállamban komoly kihívást jelent. A születéskor várható élettartam a férfiak esetében Európában 2060-ra átlagosan további 7,9 évvel, a nők esetében pedig 6,5 évvel növekedhet 2010-hez képest. A probléma már nem távlati, máris érzékelhető, mivel a háborút követő demográfiai robbanás 'baby boom' nemzedékei mostanában mennek nyugdíjba, és Európa munkaképes korosztálya kezd beszűkülni: mivel a 60 éven felüliek száma minden évben kb. 2 millió fővel növekszik, az aktív munkaképes korúak (20–59 évesek) száma viszont a következő évtizedekben minden évben csökken majd.

1. **A nyugdíjrendszerek pénzügyi fenntarthatóságának biztosítása.** A nyugdíjak az állami kiadások igen nagy és egyre nagyobb részét, jelenleg átlagosan a GDP több mint 10 százalékát teszik ki, és 2060-ig az EU egész területén 12,5 százalékra emelkedhet. A fenntarthatóság biztosítására sok esetben további reformokra van szükség, sőt a válság néhány újabb nyugdíjrendszerbeli hiányosságra is ráirányította a figyelmet.
2. **A nyugellátások megfelelőségének fenntartása.** Az uniós népesség jelentős és egyre nagyobb részét (120 millió ember, azaz a lakosság 24%-a) képviselő idősebb európai polgárok fő jövedelemforrása a nyugdíj, ami főleg az állami rendszerekből származik. A nyugdíjrendszerek alapvető célja valójában a megfelelő nyugdíjjövedelmek, valamint annak biztosítása, hogy az idősödő korosztály tisztességes körülmények között és gazdasági függetlenségben éljen. A nyugdíjak automatikus stabilizáló szerepet is betöltenek. A megfelelő nyugdíjak biztosításában egyre nagyobb szerepük van a kiegészítő nyugdíj-megtakarításoknak.
3. **A nők és az idősebb munkavállalók munkaerő-piaci részvételének növelése.** Az idősödés jelentette kihívást gyakran az időskori demográfiai függőségi ráta (a 65 év feletti népesség aránya a 15–64 éves népességhez képest) megkétszereződésével szemléltetik. A 2010-es 26 százalékról ez 2050-re 50 százalékra nő. További fontos kérdés azonban a gazdasági függőségi ráta alakulása, amely a munkanélküliek és a nyugdíjasok foglalkoztatottakhoz viszonyított százalékos arányát fejezi. Ennek javítása a nők és az idősebb munkavállalók magasabb arányú foglalkoztatását igényli. A munkaerő-piaci részvételt éppen a nyugdíjkorhatár alatti korcsoportok körében szükséges növelni a jövőben.

A tagállamok és az EU szerepe a nyugdíjak kérdésében

A Fehér könyv hangsúlyozza, hogy saját nyugdíjrendszereik kidolgozásáért saját körülményeiknek megfelelően elsősorban a tagállamok a felelősek. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés azonban megköveteli, hogy az EU támogassa és egészítse ki a tagállamok szociális védelemre irányuló tevékenységeit (153. cikk), továbbá szakpolitikáinak meghatározása és végrehajtása során vegye figyelembe a megfelelő szociális védelmet (9. cikk). Kiemeli, hogy a nyugdíjakkal kapcsolatos makroökonómiai, szociális és foglalkoztatási kihívások nagyságrendje és egymástól való függése miatt **átfogó megközelítésre van szükség.**

A rendelkezésre álló uniós eszközök

A Fehér könyv kiemeli, hogy a tagállami nyugdíjpolitikák egyre inkább közös üggyé válnak, az EU egyre fontosabb szerepet játszik a megfelelő és fenntartható nyugdíjra irányuló tagállami célkitűzések elérésében. Az EU egy sor szakpolitikai eszközt tud ehhez felsorakoztatni. Ilyenek:

- **Jogszabályok:** a tagállami nyugdíjrendszerekkel kapcsolatosan már vannak hatályban rendeletek és irányelvek, az EU ezen felül elősegítheti a „puha jogi” intézkedéseket, például a helyes gyakorlatok kódexével.
- **Finanszírozás:** az EU mozgósíthatja alapjait a nyugdíjakkal kapcsolatos bizonyos szakpolitikai célkitűzések elérésére. Az Európai Szociális Alap felhasználható az idősebb munkavállalók foglalkoztathatóságának és munkaerő-piaci lehetőségei elősegítésére. Emellett több kisebb finanszírozási eszköz is létezik.
- **Politikai koordináció:** az Európa 2020 stratégia az európai stabilitási mechanizmus összefüggésében a nemzeti politikák erősebb koordinációját vonja maga után.

Ellenőrző kérdések

1. Mikor indult a nyitott koordináció a nyugdíjak területén?
2. Milyen tényezők és felismerések vezettek a nyitott koordináció bevezetéséhez az európai nyugdíjrendszerek területén?
3. Melyek a nyugdíjak nyitott koordinációjának fő célkitűzései a 2006-os modernizált kereteket követően?
4. Milyen megfontolások vezettek az EU Szociális Védelmi Bizottsága által kezdeményezett 2010-es kiemelt nyugdíjnapirendhez, és ez milyen újdonságot jelentett a korábbi folyamatokhoz képest?
5. Milyen irányvonalat vázol fel az Európai Bizottság a 2012 februárjában közzétett Fehér könyvében az európai nyugdíjrendszerekre vonatkozóan?

Irodalom

- Fehér könyv (2012): *A megfelelő, biztonságos és fenntartható európai nyugdíjak menetrendje*. Európai Bizottság, Brüsszel. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7341&langId=hu>
- H/10500. számú országgyűlési határozati javaslat az Idősügyi Nemzeti Stratégiáról (2009). <http://www.parlament.hu/irom38/10500/10500.pdf>
- Spéder Zsolt (szerk.), Bálint Lajos, Földházi Erzsébet, Gödri Irén, Kovács Katalin, Makay Zsuzsanna, Monostori Judit, Murinkó Livia, Pongrácz Tiborné (2011): Demográfiai jövőkép: Magyarország demográfiai jövőjét meghatározó tényezők alakulásának áttekintése és értékelése a fenntarthatóság szempontjából. KSH Népeségtudományi Kutató Intézet, Budapest, *NFFT Műhelytanulmányok No. 1*, 86–105. http://www.nfft.hu/dynamic/NFFT_muhelytanulmanyok_1_KSH_NKI_demografia_2011.pdf
- Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*. Commission of the European Communities, Brussels. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0261:FIN:EN:PDF>
- Zöld könyv (2010): *A megfelelő, fenntartható és biztonságos európai nyugdíjrendszerek felé*. Kísérő dokumentuma: 2. Statisztikai melléklet. Európai Bizottság, Brüsszel. <http://www.scribd.com/doc/38643923/Zold-konyv-biztonsagos-nyugdij>

2.6. Nyitott koordinációs együttműködés az egészségügyi rendszerek és a tartós ápolás-gondozás¹ területén

RÉZMŰVES JUDIT

2.6.1. Bevezetés – az egészségügyi rendszereket és a tartós ápolás-gondozás területét meghatározó európai kontextus

A 2000-es évek elején az egészségügy területén az Európai Unióban számos – egymás mellett zajló, egymással szoros kölcsönhatásban lévő – európai folyamat vette kezdetét. Az 1990-es években az egyre számottevőbb mértékű **betegmobilitással** összefüggésben a tagállamok politikai tétlensége, a döntéshozók közötti konszenzus hiánya miatt a századfordulón sorra jelentek meg az Európai Bíróság precedens ítéletei.² Ezek az ítéletek a nem a biztosítás helye szerinti tagállamban igénybe vett egészségügyi ellátás költségtérítésére vonatkoztak. Mivel a Bíróság döntései meglehetősen érzékenyen érintették a tagállami egészségügyi ellátórendszer szervezésére, működtetésére, finanszírozására vonatkozó nemzeti hatáskört,³ és az egészség-

¹ Az Európai Bizottság 2006. februári – az egészségügyi és tartós ápolási-gondozási rendszerekről szóló tagállami előzetes beszámolóiról szóló – összegzésében a tartós ápolás-gondozásra megjelölt OECD-definíció szerint: „Az egyéneknek akkor van szükségük tartós ápolásra-gondozásra, ha bizonyos időn keresztül korlátozottan képesek a mindennapi alapvető önellátásra vagy személyes feladatok elvégzésére. A mindennapi életvitellel összefüggő tevékenységeket az egyének önállóan végzik el, ilyen az öltözködés, a fürdés/mosakodás, az étkezés, az ágyból való felkelés és lefekvés. Az instrumentális mindennapi életvitellel összefüggő tevékenységek pedig olyanok, amelyek egy adott közösségben az önálló életvitelhez szükségesek, így például a vásárlás, különféle háztartási munka, főzés és a személyes pénzügyek intézése.” (*Review of Preliminary National Policy Statements on Health Care and Long-term Care*. Memorandum of the Social Protection Committee, Brussels; February 2006; http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/spc_ltc_2005_en.pdf – lásd 10. lábjegyzet).

² Többek között C-158/96 Kohll-, C-120/95 Decker-, C-157/99 Geraets-Smits és Peerbooms-, C-368/98 Vanbraekel-, C-385/99 Müller-Fauré és van Riet-, C-372/04 Watts-, C-173/09 Elchinov-esetekben hozott ítéletek; <http://eur-lex.europa.eu>

³ Az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződés Népegészségügyről szóló 152. cikke több szempontból is különösen fontos. A horizontális alapelv (1. pont) szerint minden közösségi politika és tevékenység során biztosítani kell a legmagasabb szintű egészségvédelmet, az 5. pont pedig kimondja, hogy „a népegészségügy terén való közösségi fellépés során teljes mértékben tiszteletben kell tartani a tagállamoknak az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás szervezésére és nyújtására vonatkozó hatáskörét.” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:HU:pdf>

politikai döntéshozók felismerték a közösségi jog egészségügyre gyakorolt hatását, az európai egészségügyi miniszterek a 2002. február 8-i malagai egészségügyi miniszteri találkozó keretében döntöttek arról, hogy erőteljesebb tagállami szerepvállalás, megerősített összefogás szükséges.

Az Európai Bizottsággal közösen elindított ún. magas szintű európai reflexiós folyamat azt célozta, hogy a tagállamok és a Bizottság közösen keressen választ e kérdések megnyugtató kezelésére. A reflexiós folyamat során megállapítást nyert a koordinált és koherens megközelítés iránti igény, melyhez – a szubszidiaritás elve, illetve a tagállami egészségügyi ellátórendszerek különbözősége miatt – kiváló keretet teremtett a nyitott koordináció.

A reflexiós folyamat 2003 decemberére elkészített jelentése számos ajánlást fogalmazott meg. Az ajánlások többek között tartalmazták a betegjogok és -kötelezettségek jogi tisztázásának szükségességét és a sok-sok felmerülő probléma megoldását. Utóbbiak az egymástól jellegzetesen eltérő tagállami egészségügyi ellátórendszerek sajátosságaiból fakadtak a határon átnyúló egészségügyi ellátás igénybevételével kapcsolatosan. Szerepelt továbbá a ritka betegségek megfelelő kezelését célzó európai referenciaközpontok kiterjedt hálózatának kialakítása, az európai szintű együttműködés eredményeit elemző minőségi hatásvizsgálatok szükségessége, a belső piaci szabályok és a nemzeti egészségpolitikák közötti – számos ponton vitatható – kapcsolódás, kölcsönhatás vizsgálata.

Az ajánlások javaslatot tettek egy olyan állandó mechanizmus kialakítására, amely hozzájárul az európai szintű egészségügyi együttműködés hatékonyabbá tételéhez, és amellyel rendszeresen nyomon követhető az EU egészségügyi rendszerekre gyakorolt hatása.

Az Európai Bizottság a jelentésben foglalt ajánlások végrehajtására 2004. július 1-jén életre hívta az Egészségügyi Szolgáltatások és Orvosi Ellátások Magas szintű Munkacsoportot (High level Group on Health Services and Medical Care – HLG), amely többéves tevékenységével nagyban hozzájárult a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló 2011/24/EU irányelv kimunkálásához.⁴

A mozgásszabadság jelentősége az európai integráció elmélyülésével egyre erőteljesebbé vált. A 2000 decemberében aláírt Nizzai Szerződés⁵ nemcsak utat engedett az addig soha nem látott méretű kelet-közép-európai bővítésnek, hanem a 144. cikk létrehozta a Szociális Védelmi Bizottságot (Social Protection Committee – SPC). Az SPC-t azzal a céllal hozták létre, hogy az Európai Bizottság és a tagállamok között segítse elő a szociális védelmi politikát célzó együttműködést, különösen a közösségi és a tagállami szociális helyzet, valamint a szociális védelmi politikák fejlődésének monitorozására, a tapasztalatok, ismeretek és

⁴ Az irányelv az Európai Bíróság betegmobilitással kapcsolatos jogeseteit kodifikálta, és 2011. április 24-én lépett hatályba. Az irányelv tagállami jogrendbe történő átültetése jelenleg van folyamatban.

⁵ Nizzai Szerződés; http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf

a bevált gyakorlatok megismerésére és kölcsönös megosztására. A 144. cikk adott felhatalmazást az SPC számára a szociális védelem területét célzó *nyitott koordinációs mechanizmus* elindítására.⁶

Az egyre erőteljesebbé váló globális gazdasági verseny és a demográfiai idősödés hosszú távon a gazdasági növekedés lassulásával fenyegetett, ezért az Európai Tanács 2000. márciusi ülésén döntött a *lisszaboni stratégia* bevezetéséről. A stratégia azt a rendkívül ambiciózus célt tűzte ki, hogy az Európai Unió 2010-re a világ legversenyképesebb, legdinamikusabban fejlődő, tudásalapú társadalmává válik, amely képes a fenn tartható gazdasági növekedésre, több és jobb munkahely és erősebb társadalmi kohézió biztosítása mellett.⁷ A stratégia félidei felülvizsgálatára 2005 során került sor. A felülvizsgálat az eltelt öt évben elért eredményeket nem tartotta kielégítőnek, és a végrehajtásban, annak hatékonyságában számos problémát, hiányosságot azonosított. Végül két fő célkitűzést határozott meg, és a stratégia végrehajtását e két célnak rendelte alá:

- gazdasági növekedés és
- a foglalkoztatás növelése.

Ebben a folyamatban egyértelművé vált az az erőteljes európai szintű törekvés, hogy megerősítsék a lisszaboni stratégia, a szociális védelem és a társadalmi összetartozás területén folyó nyitott koordináció közötti kölcsönhatást. Az uniós politikai koordinációnak biztosítania kellett a gazdasági, foglalkoztatási és szociális célkitűzések integrált egyensúlyát, a három terület konstruktív együttműködését.

⁶ Az 1990-es évek második felét jellemző foglalkoztatási válságra válaszul a nyitott koordináció kísérleti jelleggel a foglalkoztatás, a gazdaság és az oktatáspolitikai területén indult el, majd a szociális védelem területén 2000-ben a szegénység és a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelemmel, később a nyugdíjak, végül 2004 végén az egészségügyi rendszerek és a tartós ápolás-gondozás területén kezdődött meg ez a fajta együttműködés. Olyannyira élénkévé vált az együttműködés, hogy Magyarország például már a csatlakozást megelőzően, 2002-ben részt vett az EU szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet célzó nyitott koordinációban, és 2003 decemberében aláírta a Közös Memorandum a Társadalmi Befogadásról (*Joint Inclusion Memorandum* – JIM; <http://www.eum.hu/english/competent-authorities/main.php?folderID=3955&objectID=6002607>) dokumentumot, majd 2004 júniusában hazánk benyújtotta a 2004–2006. évekre szóló Nemzeti Cselekvési Tervet, 2005 közepén pedig a nyugdíjstratégiai jelentést.

⁷ A lisszaboni stratégia számos számszerű célkitűzést is meghatározott, például a foglalkoztatottak arányának 70%-ra (a nők 60%-ra) történő emelése, a szegénységi küszöb alatt élők arányának 18%-ról 10%-ra való mérséklése, a munkavállalók mobilitásának javítása, az élethosszig tartó tanulás támogatása, a fiatalok, az idősek és a nők foglalkoztatottságának növelése, a szolgáltatási piac liberalizálása, a megújuló energiaforrások energiafelhasználási arányának emelése, a GDP 3%-ára emelni a kutatás és fejlesztés arányát stb. A 2005-ös felülvizsgálatot követően az Európai Bizottság által összeállított integrált iránymutatások alapján minden tagállam 2005. október 15-ig benyújtotta a 2005–2008 időszakra szóló Nemzeti Reformprogramját, amelyben e két fő célkitűzés mentén a társadalmi kohézió, a szociális védelem kizárólag abban a kontextusban kapott helyet a reformprogramokban, amennyiben azok közvetlenül e két cél elérését szolgálják. A reformprogramok első, éves előrehaladási jelentését az Európai Bizottság 2006 februárjában tette közzé.

2.6.2. Az egészségügyi rendszerek és a tartós ápolás-gondozás nyitott koordinációja

E folyamatok kiegészítéseként a szociális védelmet és a társadalmi összetartozást célzó nyitott koordináció 2005-ben egy újabb területtel bővült, az egészségügyi rendszerekkel és a tartós ápolás-gondozással. Az Európai Bizottság az egészségügy területén megvalósítandó globális stratégia részeként 2004. április 20-án jelentette meg [az egészségügyi ellátórendszerek és a tartós ápolás nyitott koordinációjáról](#) [COM (2004) 304] [szóló](#), valamint a betegek mobilitásával foglalkozó [COM (2004) 301] [közleményét](#).⁸ Az egészségügyi rendszereket és a tartós ápolást magában foglaló nyitott koordináció a szociális védelem szempontjából közelít, [a pénzügyileg finanszírozható, mindenki számára hozzáférhető, jó minőségű egészségügyi ellátásokat, tartós ápolást-gondozást](#) a minél teljesebb társadalmi kohézió és foglalkoztatás alapfeltételének tekinti.

Már az 1990-es évek végén világossá vált, hogy az idősödő népesség által támasztott kihívások kezelésére a szociális védelmi rendszerek – köztük az egészségügyi ellátórendszer – reformja és a tagállamok közötti szorosabb együttműködés elengedhetetlen. Az orvosi kezelésben megjelenő újítások, a technológiai innováció, a betegek egyre növekvő és változó elvárásai és szükségletei minden tagállam számára azonos kihívásokat vetnek fel: hogyan biztosítható a magas színvonalú ellátásokhoz való hozzáférés és az ellátórendszer finanszírozásának hosszú távú fenntarthatósága közötti kényes egyensúly a pénzügyi erőforrások szűkössége mellett (különösen a 2008-as globális pénzügyi-gazdasági válságot követően).

Az Európai Tanács 2002 márciusában a barcelonai ülésén elfogadott három alapelvet, amelyeket a közlemény is rögzít:

- [mindenki számára hozzáférhető legyen az ellátás](#), figyelembe véve a leghátrányosabb helyzetű csoportok és egyének, valamint a drága egészségügyi és tartós ápolási szolgáltatásokat igénylő személyek szükségleteit és nehézségeit, csökkentve az egészségben, egészségügyi ellátásban megnyilvánuló egyenlőtlenségeket;
- [minőségi ellátások](#) biztosítása a népesség egészségi állapotának és életminőségének javítása érdekében, a beavatkozások, a kezelések és a gyógyszerek költség-haszon elemzésével, az egészségügyi szakemberek továbbképzésével, a betegjogok megerősítésével;

⁸ Az egészségügyi rendszerek és a tartós ápolás-gondozás területét célzó nyitott koordinációs együttműködésről szóló közlemény széles körű vitáját követően a Bizottság 2004. tavaszi jelentésében [COM (2004) 29 final] olyan közös keret meghatározását tűzte ki célul, amely – a nyitott koordináció keretein belül – támogatást nyújt a tagállami egészségügyi rendszerek és a tartós ápolás-gondozás reformjához és fejlesztéséhez, ezzel is hozzájárulva a szociális védelem modernizációjához. Az Európai Parlament 2004. március 11-én elfogadott határozata nagyobb együttműködést sürgetett ezeken a területeken, és felkérte a Bizottságot, hogy 2004 tavaszán terjessze elő javaslatát. Erre válaszul jelent meg *A szociális védelem korszerűsítése a magas színvonalú, hozzáférhető és fenntartható egészségügy és tartós ápolás fejlesztése érdekében: a »nyílt koordináció módszerét« alkalmazó nemzeti stratégiák alkalmazása* című [COM (2004) 304 final] bizottsági közlemény 2004. április 20-án.

- az ellátórendszer hosszú távú **pénzügyi fenntarthatóságát** és hatékonyságát eredményező intézkedések, az intenzív és fekvőbeteg-ellátás csökkentésével, költséghatékony ellátások, kezelések, gyógyszerek biztosításával, az ellátórendszer hatékonyságának javításával.

A 2004-ben és 2007-ben csatlakozott – zömében kelet-közép-európai – tagállamok (EU-12) egészségügyi rendszereit jellemző sajátosságok, morbiditási, mortalitási mutatók markánsan felerősítették az EU-15 tagállamaiban és tagállamain belül már létező különbségeket. Noha a kelet-közép-európai tagállamok népességének általánosan rosszabb az egészségi állapota, az egészségügyi ellátórendszereikben meglévő problémák, a kedvezőtlenebb demográfiai mutatók még inkább fokozták a szorosabb együttműködés és az ellátórendszerek reformja iránti igényt. Ugyanakkor a tagállamok többsége – a szubszidiaritás elvén nyugvó tagállami hatáskörre tekintettel – a lehető legenyhébb koordinációt támogatta.

A Szociális Védelemről és a Társadalmi Befogadásról szóló **2005. évi Együttes Jelentés**⁹ rögzítette, hogy a magas szintű európai szociális védelem biztosítja társadalmi számára a szegénység legsúlyosabb formái elleni védekezést. A jól működött szociális védelmi rendszerek a gazdasági növekedés számára kedvező környezetet teremtve járulnak hozzá a gazdasági fejlődéshez, míg a gazdasági növekedés a társadalmi kohézió megerősítését segíti elő. A népesség jelentősen megváltozott korstruktúrája igen komoly hatást gyakorol a szociális védelmi rendszerekre. Így például a 80 éven felüli korcsoport létszámának markáns növekedése hosszú távon progresszíven növeli majd a korfüggő egészségügyi és tartós ápolási-gondozási szükségleteket.

2004. tavasz – előzetes tagállami beszámolók az egészségügyi rendszerről és a tartós ápolásról-gondozásról

Ennek megfelelően a tagállamok 2004 áprilisában az Európai Bizottságnak benyújtották első tagállami beszámolóikat, melyekben számot adtak a tagállami egészségügyi rendszerek és tartós ápolás-gondozás főbb kihívásairól, a jelenlegi reformokról. Az előzetes tagállami beszámolók célja az volt, hogy hozzájáruljanak a 2006 elején elinduló modernizációs-egyszerűsítési folyamathoz. Az Európai Bizottság ebben a folyamatban rendkívül körültekintően járt el, és minden egyes fázisban kényszerült arra, hogy se a tagállami hozzájárulásokat, se az azok alapján elkészített összegzést ne nevezze jelentésnek. Ezzel deklarálták, hogy a legmesszebbmenőkig tiszteletben tartják az egészségügyi rendszerek és a tartós ápolás-gondozás területét érintő nemzeti hatáskört, és azt, hogy a tagállamok a lehető legenyhébb koordinációt támogatták.

A magyar egészségügyi és tartós ápolási-gondozási rendszert bemutató előzetes beszámoló ismertette a rendszerváltást követő évtizedben kialakított ellátórendszer jogi környezetét, amely megteremtette a kötelező járulékbefizetéshez kötött egészségbiztosítási rendszert, újjászervezte a népegészségügyet, szerkezet-

⁹ *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*. Brussels, 16 March 2005, 7341/05; <http://www.eapn.ie/eapn/wp-content/uploads/2009/11/joint-report-on-social-protection-2005.pdf>. Az Együttes Jelentést az EPSCO tanácsülés 2005. március 3-án, az Európai Tanács 2005. március 23–24-i ülésén hagyta jóvá.

átalakítási reformokat és modernizációs programokat hajtott végre. Ugyanakkor számot adott a rendszerben meglévő funkcionális problémákról, így a tartós ápolási és rehabilitációs kapacitáshiányról, ami miatt az aktív ágyakon gyakran krónikus betegek ellátása folyt, a szakellátás több területén az ápolási idő rövidítésének szükségességéről, az ellenőrzési rendszer akadozó működéséről stb.

A beszámoló nem rejtette véka alá a magyar egészségi állapotra vonatkozó, európai és nemzetközi összehasonlításban is rendkívül kedvezőtlen helyzetet, a főbb morbiditási, mortalitási okokat (keringési, daganatos megbetegedések, krónikus mozgásszervi, ízületi és csonttritkulásos betegségek). A rendszer akut problémái között bevételi oldalon a munkaképes korúak alacsony aktivitási arányából, a születések számának mélypontra zuhanásából és a demográfiai idősödésből eredő források szűkossége (a járulékfizetői kör szűk volta és a gyenge befizetési morál) szerepelt. A kiadási oldalt az jellemezte, hogy a változó szükségletet nem követte az ellátórendszer szerkezeti, strukturális átalakítása. Az ellátórendszer belső aránytalanságai – a fekvőbeteg-ellátás dominanciája – és az általuk generált kereslet a rendelkezésre álló erőforrások nem megfelelő felhasználásához vezettek. A rendszerben érvényesülő legális és nem legális (pl. paraszolvencia) ösztönzők szintén gátolják a betegek megfelelő progresszivitási szinten való definitív ellátását. Továbbá sajátos problémahalmazt képviseltek az ellátási szintek határterületein nyújtott szolgáltatások közötti – sokszor nem egyértelmű – választások (így pl. a szociális indikáció miatti fekvőbeteg-ellátás). Problémát jelentett még az intézmények és a műszerek elavult állapota, valamint az egészségügyi és tartós ápolási-gondozási ellátásokhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáférésben meglévő egyenlőtlenségek, főleg a kistérségekben.

Az Európai Bizottság összegzése¹⁰ bemutatta az egészségügyi rendszerek és a tartós ápolás-gondozás globális kihívásait és a tagállami beszámolókból felvetett főbb kihívásokat – az ezekre adott politikai intézkedésekkel együtt – elemezte. Az összegzés rávilágított, hogy a tagállami beszámolók visszaigazolták a tagállamok mély elkötelezettségét a mindenki számára nyújtandó jó minőségű egészségügyi szolgáltatások és tartós ápolás-gondozás biztosításában. A beszámolókból az is érzékelhető, hogy az egészségügyi és tartós ápolási-gondozási szolgáltatások fenntartható finanszírozása komoly nehézségeket okoz, még akkor is, ha az egészségügyi szektor a gazdaság egyik legjelentősebb – komoly kutatási, innovációs potenciállal bíró – húzóágazata, az egyik legnagyobb – a munkaerő mintegy 10 százalékát – foglalkoztató. Az pedig nem kérdéses, hogy az egészségpolitika és a hatékony egészségügyi ellátórendszerek az egészséges munkaerő biztosításával jelentős mértékben járulnak hozzá a gazdaság fejlődéséhez és a foglalkoztatáshoz. Ebben a hatékony megelőzési és egészségmegőrzési és -fejlesztési, aktív életmódot, az egészséges idősödést támogató politikák szerepe különösen fontos. Az ellátórendszerek hatékonyságával kapcsolatban kiemelt hangsúlyt kapott az erőforrások racionális felhasználása, ami az ellátási utak megfelelő szervezésével, a felesleges, egymást átfedő ellátások elkerülésével, az ellátás különböző formái/szintjei közötti jobb koordináció biztosításával – ezen belül különös tekintettel az alapellátás kapuőri szerepének megerősítésére – érhető el.

¹⁰ *Review of Preliminary National Policy Statements on Health Care and Long-term Care*. Memorandum of the Social Protection Committee, Brussels; February 2006; http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/spc_ltc_2005_en.pdf

A bizottsági összegzés a globális kihívások között alapvetőnek tartotta az európai népesség idősödését és az ebből eredő – hosszabb távon jelentős hatásokat gyakorló – hozzáférési, finanszírozási problémákat, így például az új morbiditási és mortalitási minták megjelenését (krónikus mozgásszervi és neurodegeneratív betegségek), a jobb és több gyógyító és rehabilitációs, illetve ápolási és szociális ellátás iránti igényt és az ebből eredően hosszú távon várhatóan jelentősen emelkedő egészségügyi, tartós ápolási kiadások megfelelő finanszírozását. Számos tagállami beszámoló például kiemelte, hogy a tartós ápolási-gondozási rendszerek, az azon belül nyújtott szolgáltatások a demográfiai idősödést és a várható társadalmi-gazdasági változásokat figyelembe véve messze nem kielégítőek és nem megfelelőek. Ezzel együtt megoldást igényel a tartós ápolás-gondozás megfelelő és etikus finanszírozása, különben a tartós ápolási-gondozási hozzáférési méltánytalanságok, egyenlőtlenségek – az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáféréshez képest – jelentősebbé válhatnak. Az egészségügyi, tartós ápolási-gondozási rendszereket célzó reformok zöme a finanszírozásban meglévő problémákat kívánják orvosolni, hosszú távon megoldani.

Másfelől azonban az is megállapítást nyert, hogy a demográfiai idősödés a vitathatatlanul nagyobb ellátási igényeken kívül számottevő munkaerő-szükségletet is generál, így e két szektor egyben állásokat is teremt. Ez különösen fontos e két szektorban, ahol a megfelelő képzettségű és létszámú munkaerő sok esetben nem áll rendelkezésre; az előrelépés megfontolt és hosszú távra tervező humánerőforrás-stratégia kialakítását és alkalmazását igényli.

A tagállami beszámolók továbbá számos esetben jelezték, hogy az egészségügyi ellátásokhoz, szolgáltatásokhoz, illetve a tartós ápoláshoz-gondozáshoz való hozzáférésben – bár az egyes tagállamok között és a tagállamokon belül eltérő mértékű, de – esetenként szignifikáns eltérések, egyenlőtlenségek figyelhetők meg. Ilyenek a bizonyos típusú, részben vagy egészben nem közfinanszírozott ellátási formák lefedettségének hiánya, a népesség szükségletéhez képest nem megfelelő ellátottság az ellátási kínálatra vonatkozó információ hiánya miatt. Ennek feloldásában szerepet játszhat a formális és informális ápolás-gondozási szolgáltatások iránti szükséglet felmérése, értékelése és a kiegyensúlyozott szolgáltatás biztosítása.

A tagállamok zöme hangsúlyozta a szolgáltatók – és egyes esetekben a biztosítók – közötti (szabályozott) verseny fontosságát, ami lehetővé teszi a választást, és hozzájárul az ellátások, szolgáltatások minőségének javításához. A tagállamok fontosnak tartották még az egészségügyi ellátások és a tartós ápolási-gondozási szolgáltatások és azok típusai (különösen az alapellátás és járó-, illetve fekvőbeteg egészségügyi szolgáltatások, illetve a szociális ellátások) közötti és az egyes közszolgáltatási szintek (helyi, regionális és országos) közötti koordináció megteremtését, hiszen az ellátások közötti hatékony koordináció egyaránt kedvező hatást gyakorol az ellátás minőségére, hozzáférhetőségére és pénzügyi fenntarthatóságára.

A beszámolók arra is rávilágítottak, hogy a hozzáférés, a minőség és a pénzügyi fenntarthatóság – egymást kölcsönösen megerősítő – hármas célkitűzését integrált módon szükséges kezelni, és ebben a nyitott koordináció valóban kiváló és jól alkalmazható keretet teremt. Mivel az egyes nemzeti rendszerek egyediek, ezért a tagállami döntéshozóktól függ az, hogy a nyitott koordinációs együttműködésen keresztül elérhető információk alapján levonják-e a megfelelő következtetéseket. Az mindenesetre elvitathatatlan előnye ennek az együttműködési formának, hogy a tagállamok rengeteget tanulhatnak egymástól, ténylegesen profitálhatnak

a tapasztalatok, bevált gyakorlatok megosztásából, amelyek végső soron az egészségügyi és tartós ápolási-gondozási rendszerekben megjelenő közös kihívásokra igyekeznek sikeres és adaptálható, alkalmazható megoldásokat nyújtani.

E rendhagyó folyamatban – amely hozzájárult a 2006-ban bevezetett, egyszerűsített nyitott koordináció előkészítéséhez – a Gazdaságpolitikai Bizottság, a Magas szintű Egészségügyi Szolgáltatások és Orvosi El-látások Csoportja is részt vett, továbbá az összegzés és az arra vonatkozó SPC-vélemény az Európai Tanács 2006. tavaszi ülésére is benyújtásra került.

A Szociális Védelemről és a Társadalmi Befogadásról szóló [2006. évi Együttes Jelentés](#)¹¹ is számot adott az egészségügyi és a tartós ápolási-gondozási rendszerek előtt álló főbb kihívásokról és azok lehetséges kezeléséről. Az együttes jelentés alapvetően a 2004 tavaszán benyújtott előzetes tagállami beszámolókból foglaltak alapján vonta le következtetéseit. A fő globális és európai gazdasági és társadalmi kihívások – globális verseny, lanyhuló gazdasági növekedés, a munkanélküliség növekedése, demográfiai idősödés, tartóssá váló egyenlőtlenségek – egyszerre azzal is szembesítették az európai döntéshozókat, hogy veszélybe kerülhet az európai szociális modell fenntarthatósága.

Egyetértés volt abban, hogy a szociális védelem területein az eddigieknél sokkal szorosabb együttműködésre van szükség. A nyitott koordinációnak a három részterületre vonatkozó szakpolitikák hatékony végrehajtását kell szorgalmaznia úgy, hogy azok pozitív hatást gyakoroljanak a gazdasági növekedésre és a foglalkoztatás növelésére. Az együttes jelentés megállapította, hogy az egészségügyben és a tartós ápolás-gondozás területén a tagállamok visszaigazolták a mindenki számára elérhető, jó színvonalú ellátások, szolgáltatások biztosítása melletti elkötelezettségüket, különösen úgy, hogy igyekeznek megfelelni a demográfiai idősödésből eredő egyre változó és növekvő szükségleteknek, amelyben az egészségfejlesztés és a megelőzés egyre jelentősebb szerepet tölt majd be. Az EU-15 és az EU-12 tagállamok népességének egészségi állapotában meglévő nyilvánvaló különbségek, a tagállamok között és a tagállamokon belül az egyes társadalmi csoportok hozzáféréseiben megmutatkozó egészségi/egészségügyi és területi egyenlőtlenségek mérséklése érdekében több tagállam vizitdíjat és önrészfizetést vezetett be, és ezzel egy időben a hátrányos helyzetűek esetében díjfizetési mentességek megadásával, díjcsökkentésekkel igyekeztek mérsékelni a rájuk háruló terheket.

Az együttes jelentés Magyarországot – Belgiummal és Finnországgal együtt – jó példaként nevesítette a lisszaboni stratégia és a szociális védelmi nyitott koordináció közötti összhang megteremtésében, csak-

¹¹ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Együttes jelentés a szociális védelemről és a társadalmi integrációról – 2006. [COM (2006) 62 final]; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0062:FIN:HU:PDF>

úgy, mint a szociális védelem és a foglalkoztatás növelése között kölcsönhatás biztosításában.¹² Az együttes jelentés kiemelte, hogy az egészségügyet több újonnan csatlakozott tagállam – különösen Magyarország – a jövőbeli átfogó stratégiák meghatározó elemeként kezeli.¹³ A dokumentum – az előzetes tagállami beszámolók alapján elkészített Bizottsági összegzésben¹⁴ foglalt megállapításokhoz hasonló – következtetéseket vont le, mely szerint az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférésben és az egészségi állapotban meglévő méltánytalanságokat és egyenlőtlenségeket egyaránt csökkenteni szükséges. A tartós ápolási-gondozási ellátások már most sem felelnek meg a szükségleteknek, és a várható demográfiai változásokat figyelembe véve valószínűsíthetően egyre nagyobb kihívást fog jelenteni, főként, hogy eddig csak néhány tagállam vezetett be ápolásbiztosítást és/vagy komplex módon kezeli ezt a rendkívül összetett kérdéskört. A hozzáférést, a minőséget és a fenntarthatóságot célzó tagállami erőfeszítések, reformok kiemelten kezelik a hatékonysági, hatásossági szempontokat, a teljesítménymérés, technológiaértékelés fontosságát, az ellátások indokolt és megfelelő szintű nyújtását (és ebben kiemelt hangsúlyt kap az alapellátásban a háziorvos kapuőri szerepének megerősítése), előnyben részesítve a költséghatékony technológiákat, beavatkozásokat. Az együttes jelentés rögzítette, hogy az egészségügyi és tartós ápolási-gondozási rendszerek területén a jövőben a hozzáférés javítására és az egyenlőtlenségek mérséklésére, az egészséges életmódot preferáló egészségmegőrzési, egészségfejlesztési és megelőzési szolgáltatásokra kell összpontosítani. Fontos továbbá a változó (különösen a várhatóan nagymértékben növekvő tartós ápolási) szükségletekhez alkalmazkodni, az ellátórendszerek ésszerű működtetését és gazdálkodását megteremteni, az egészségügyi és ápolási humán erőforrást biztosítani, a betegjogokat megerősíteni és a megfelelő tájékoztatáson alapuló választás elősegítését lehetővé tenni.

¹² A tagállamból eredő működés során tulajdonképpen már a lisszaboni stratégia végrehajtását célzó integrált iránymutatások előkészítése, tárgyalása óta a hazai és az uniós döntéshozatali folyamatban a magyar egészségügyi kormányzat konzekvensen azt az álláspontot képviseli, hogy az egészséges munkaerő a gazdasági növekedés előmozdításának és a foglalkoztatás növelésének előfeltétele, illetve a mindenki számára hozzáférhető, jó színvonalú egészségügyi ellátás, szolgáltatásnyújtás javítja a munkaerő-piaci részvételt és a munkavégzés minőségét.

Az idősödő népesség globális kérdéssé teszi az egészségügyi humán erőforrás iránti szükségletet és a minél tovább tartó aktív munkaerő-piaci részvételt. Az egészségügyi rendszerhez hasonló dilemmákat vet fel a szociális ellátásban, különösen a tartós ápolásban-gondozásban a formális és a nem hivatalos – többnyire családon belül nyújtott – ápolási szolgáltatások közötti egyensúly megtalálása és ennek megfelelő szabályozása, valamint a jól képzett és megfelelő létszámú humán erőforrás biztosítása.

¹³ Különösen igaz ez a megállapítás a magyar egészségügyi ellátórendszer, az egészségügyi szakpolitika alakítására, amely a rendszerváltás óta a magyar politikai szinten viszonylag folyamatosan kiemelt hangsúllyal jelenik meg. Bár az elmúlt húsz évben minden kormány mélyen elkötelezett volt az egészségügyi ellátórendszer hatékonnyá tételében, a jelenlegi és a jövőbeli kihívásoknak megfelelő átalakítások elvégzésében, azonban számos reformtörekvés ellenére valódi áttörést nem sikerült elérni, ami pedig a folyamatosan és gyorsan változó, növekvő szükségletek miatt egyre sürgetőbbé, halaszthatatlanná teszi a magyar egészségügyi rendszer tényleges igényekhez igazodó strukturális átalakítását, az egészségügy jövőjébe történő befektetést.

¹⁴ Lásd 10. lábjegyzet.

2.6.3. A szociális védelem és a társadalmi befogadás területét célzó nyitott koordináció egyszerűsítése, modernizációja (streamlining)

Időközben európai szinten elindult a *nyitott koordináció egyszerűsítési-modernizációs folyamata*, melynek során az Európai Bizottság 2003 májusában javaslatot tett a szociális védelem három részterületén (társadalmi befogadás, nyugdíjak, egészségügyi és tartós ápolási rendszerek) folyó – vagy akkor még csak tervezett – tevékenység egyszerűsítésére. Az integrált folyamat létrehozása – amely a jelentéstételi kötelezettséget, az értékelést és a menetrendet is egyszerűbbé kívánta tenni – egy erősebb folyamat megteremtését és a lisszaboni stratégia végrehajtásával való szorosabb összhang elérését célozta. Az új nyitott koordinációt az Európai Bizottság 2005. december 22-én megjelent „Munkálkodjunk együtt, dolgozzunk jobban: az Európai Unión belül a szociális védelem és a társadalmi összetartozás területét érintő nyitott koordináció új kerete” című közleménye¹⁵ indította el. Az Európai Tanács 2005. októberi Hampton Court-i ülésén az Európai Bizottság a szociális védelmi rendszerek jövőbeli fenntarthatóságának szükségességét hangsúlyozva megerősítette az európai szociális modell megújítása iránti igényt: a politikáknak továbbra is a társadalmi kohéziót, az esélyegyenlőséget és a generációk közötti szolidaritást kell erősíteniük, és sokkal hatékonyabban kell reagálniuk a gazdasági és társadalmi változásokra, elősegítve a gazdasági növekedést és a foglalkoztatás növelését.

A modernizált nyitott koordináció – a felülvizsgált lisszaboni stratégia végrehajtásához igazodva – a szociális védelmi törekvések és a három részterületet célzó szakmapolitikai lépések erőteljesebb összehangolására törekedett. Az új eljárástól a döntéshozók azt remélték, hogy a nyitott koordináció „beépül” (feeding in) a növekedési és foglalkoztatási célkitűzésekbe, míg a lisszaboni reformprogramok „kinyúlva” (feeding out) a társadalmi kohéziós célok szolgálatába állnak. A tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy a közös európai célkitűzések alapján kialakítják a szociális védelem három területére vonatkozó integrált nemzeti stratégiájukat, amelyet kétéves ciklusokra benyújtanak az Európai Bizottságnak.

A modernizált nyitott koordináció *átfogó célkitűzéseit* az alábbiakban határozták meg:

1. A társadalmi kohézió megteremtése, egyenlő esélyek biztosítása mindenki számára megfelelő, hozzáférhető, pénzügyileg fenntartható és hatékony szociális védelmi rendszerekkel és társadalmi összetartozási politikákkal.
2. A nagyobb gazdasági növekedést és több, jobb munka megteremtését célzó lisszaboni célkitűzésekkel, valamint az EU fenntartható fejlődési stratégiájával való szoros összhang biztosítása.
3. A kormányzás és az átláthatóság erősítése, illetve az érintett szereplők bevonása a politikák kialakításába, végrehajtásába és monitorozásába.

¹⁵ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Közös munka, jobb munka: új keretprogram az európai unió szociális védelmi és integrációs politikájának nyílt koordinációjához. [COM (2005) 706 final]; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0706:FIN:HU:PDF>

A hozzáférhető, magas szintű és fenntartható egészségügyi ellátórendszerek és tartós ápolás-gondozás biztosítására a következő tematikus célkitűzések fogalmazódtak meg:

- Mindenki számára biztosítani a megfelelő egészségügyi ellátást és tartós ápolást-gondozást, valamint azt, hogy az ellátás iránti szükséglet ne vezessen szegénységhez és pénzügyi függéshez. Kezeleni szükséges az ellátásokhoz való hozzáférésben, illetve az egészségnyereségben megnyilvánuló méltánytalanságokat.
- Biztosítani kell a minőségi egészségügyi ellátást és tartós ápolást-gondozást; az ellátásokat a változó igényekhez, illetve a társadalmi és egyéni szükségletekhez kell igazítani; a legjobb nemzetközi gyakorlatnak megfeleltethető sztemderdek meghatározásával, illetve az egészségügyi szakemberek, a betegek és az ellátásban részesülők felelősségének megerősítésével.
- Biztosítani kell, hogy a megfelelő és magas szintű egészségügyi ellátás és tartós ápolás-gondozás változatlanul hozzáférhető és fenntartható maradjon – az egészséges és aktív életmód támogatásával, az erőforrások racionális felhasználásával, az ellátórendszerek és az intézmények közötti koordináció biztosításával.

Mindezek alapján a tagállamok – a felülvizsgált lisszaboni stratégia végrehajtásával szoros kölcsönhatásban, a Nemzeti Reformprogramok benyújtásával egy időben – 2006. szeptember 15-ig elkészítették és az Európai Bizottsághoz benyújtották a szociális védelem és a társadalmi összetartozás területét bemutató, 2006–2008. évekre szóló Nemzeti Stratégiai Jelentéseiket. A jelentésekben a tagállamok az átfogó fejezetben helyzetjelentést adtak a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem, a nyugdíjak, valamint az egészségügyi rendszer és a tartós ápolás-gondozás fő kihívásairól és a meghatározó szakpolitikai irányokról, illetve ismertették a tagállami szociális védelmi rendszer modernizációját célzó átfogó stratégiai megközelítést, a legfontosabb tervezett modernizációs lépéseket, valamint ezeknek a lisszaboni stratégia fő pilléreivel – a gazdasági növekedéssel és a foglalkoztatás növelésével – való összhangját és kölcsönhatását. A tagállami jelentések tematikus fejezetei a három részterületre vonatkozó, a prioritást élvező nemzeti célkitűzéseket összefoglaló, előremutató szakmapolitikai stratégiákat írták le, míg a dokumentum mellékleteiben a megosztásra érdemes, releváns jó gyakorlatokat mutatták be. Ebben az integrált megközelítésben az eddigieknél erőteljesebb szerepet kapott a jó kormányzás, az átláthatóság és az érintett szereplők bevonásának előmozdítása.

2.6.4. Nemzeti Stratégiai Jelentés – 2006–2008

A 2006–2008. évekre szóló magyar Nemzeti Stratégiai Jelentés¹⁶ benyújtására – a 2006. júniusi kormányváltás miatt – csak 2006 októberében került sor, a legfőbb stratégiai dokumentumokkal – a Konvergenciaprogrammal, a Felülvizsgált Lisszaboni Akcióprogrammal, az Új Magyarország Fejlesztési Tervvel – együtt. Az újonnan hivatalba lépett kormány átfogó reformstratégiájának középpontjában egymással szoros kölcsönhatásban álló hármas célkitűzés állt: a makrogazdasági egyensúly helyreállítása, az állam teljes működését átfogó reformfolyamat végrehajtása, valamint egy átfogó fejlesztéspolitika kidolgozása és megvalósítása.

A magyar Nemzeti Stratégiai Jelentés helyzetelemzésében többek között számot adott az átfogó gazdasági reformcsomag elfogadásáról, a rendkívül kedvezőtlen demográfiai helyzetről (alacsony termelékenység, tartósan alacsony születésszám, idősödő népesség, amely magas inaktivitással, rendkívül alacsony foglalkoztatási aránnyal, a szociális ellátórendszer kapacitás-, hozzáférési és erőforráshiányával párosul). A helyzetelemzés kiemelte az európai és nemzetközi összehasonlításban egyaránt rossz egészségi állapotot, az esetenként riasztó morbiditási és mortalitási mutatókat és az egészségügyi rendszer működési, finanszírozási nehézségeit,¹⁷ illetve a jelentősen széttagolt, hiányokkal, ellentmondásokkal terhelt tartós ápolási rendszert, amelyben az informális, zömében családon belüli ápolás részben kiváltotta, oldotta a rendszer hiányosságait.

A jelentés kormányzati elkötelezettségről tett tanúbizonyságot az államháztartási egyensúly helyreállítása, a tartósan fenntartható finanszírozást megalapozó – például a hatékonysági, minőségi és fenntarthatósági szempontokat hangsúlyozó, az egészségügy markáns átalakítását célzó – reformok végrehajtása és a 2007–2013. időszakra szóló EU Strukturális Alapok támogatásainak felhasználására való felkészülés mellett. Az egészségügyi rendszerekről és a tartós ápolásról-gondozásról szóló fejezet alapvetően a széles körű társadalmi vitát kiváltó egészségügyi Zöld könyvben foglalt reformcsomag¹⁸ tartalmáról és végrehajtásáról számolt be. A kormány fő célkitűzése egy szolgáltatáselvű, az uniós normákhoz illeszkedő és korrupciómentes ellátórendszer kialakítása volt, amely jobb minőségű és költséghatékony gyógyító-megelőző ellátásokat nyújt az igénybe vevőknek. Az egészségügyi ellátórendszer hatékony átalakításának előfeltételeként a tényleges

¹⁶ *Nemzeti Stratégiai Jelentés a szociális védelemről és a társadalmi összetartozásról – 2006–2008*; http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/hungary_hu.pdf

¹⁷ A jelentés szerint „a magyar egészségügyi ellátórendszer a fejlett országokkal nagyjából azonos orvosi technológiákat alkalmaz, de jóval szűkösebb erőforrásokból. A magyar egészségügy GDP-ből való részesedése Európában elfogadható, míg az egy főre jutó egészségügyi kiadás PPP-ben átszámítva annak fele-harmada körüli szinten. (...) A források és az alkalmazott technológiák közötti ellentmondás gyakorlatilag az egészségügyi szakemberek sem nemzetközileg, sem hazailag nem versenyképes legális fizetésével oldódik fel. Ez termékeny táptalajt jelent a rendszerben működő illegális ösztönzők számára (hálapénz stb.). Az elmúlt mintegy másfél évtized fejlesztései ezzel a helyzettel igyekeznek megbirkózni.” – vö. a 13. lábjegyzetben foglaltakkal; http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/hungary_hu.pdf, 6. oldal

¹⁸ Magyar egészségügy – Zöld könyv – „Többen, jobban, tovább”; http://www.terapia2008.hu/public/downloads/zold_konyv.pdf

biztosítási rendszer elvi és gyakorlati alapjainak megteremtése, a rendszer strukturális átalakítása, a túlzott kereslet visszafogása, a felügyeleti rendszer megerősítése, és egy több-biztosítós modell bevezetése, valamint az egészségügyi és szociális ellátórendszer között fennálló átfedések és hiányosságok megszüntetése fogalmazódott meg.¹⁹ A jelentés komoly problémaként definiálta a tartós ápolás fogalmának hiányát, a hozzáférés akadályát képező tartós ápolási rendszer nem teljes körű kiépítettségét, a rászorultsági elv fokozottabb érvényesítését, a kapacitásszabályozást, valamint a kötelezően járó ápolási csomag meghatározásának szükségességét.

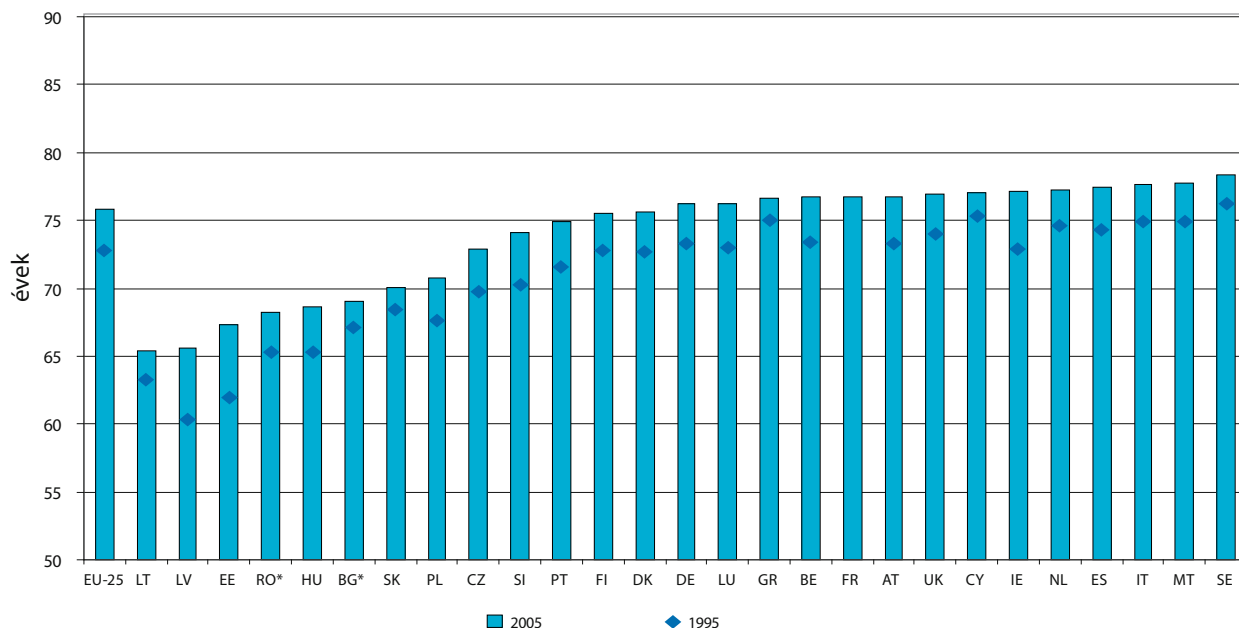
A Szociális Védelemről és a Társadalmi Befogadásról szóló **2007. évi Együttes Jelentés**²⁰ megállapítja, hogy az első alkalommal benyújtott integrált tagállami stratégiai jelentések a demográfiai idősödésre és a fokozódó globalizációra reagálnak, hiszen – bár a tagállamok eltérő rendszereket működtetnek – minden tagállamnak a szegénység és a társadalmi kirekesztés, az egyenlőtlenségek és a szociális védelmi rendszerek modernizációs kihívásával kell szembenéznie. Noha az elmúlt 50 évben jelentős mértékben nőtt a születéskor várható élettartam – csak 1995 és 2005 között a férfiak esetében 3, a nők körében 2 évvel – a tagállami jelentésekből nyilvánvaló különbségek mutatkoztak a várható élettartamban (a férfiaknál 12,5 év, a nőknél 8,5 év), és komoly egyenlőtlenségekre derült fény az egészségügyi és a tartós ápolási-gondozási ellátásokhoz való hozzáférésben, nemcsak a tagállamok között, de a tagállamokon belül is.

A tagállamok fontosnak tartották a hozzáférés biztosítását mindenki számára, az egészségnyerésben megmutatkozó egyenlőtlenségek csökkentését, a biztonságos és jó minőségű ellátások garantálását, az egészséges és független életvitelt elősegítő új technológiák bevezetését, az egészségügyi rendszerek fenntarthatóságához elengedhetetlen tényezőként a kiadások ellenőrzését és a forrásokkal való ésszerű gazdálkodást. A minőségi ellátások biztosítása, illetve az egészséges életmód és a megelőzés – ami javítja az egészségi állapotot és csökkenti az egészségügyi kiadásokat – fokozott támogatása szintén hangsúlyosan szerepelt. Úgy vélték, hogy a tartós ápolási-gondozási rendszereket fejleszteni kell, a demográfiai idősödésből eredő, növekvő szükségletekhez kell igazítani és megfelelő finanszírozási forrásokat kell rendelkezésre bocsátani. Az egészségügyi és a szociális szolgáltatások közötti fokozottabb koordinációra, az informális ápolást nyújtók támogatására és az új technológiák kihasználására van szükség ahhoz, hogy a polgárok minél tovább független, önálló életet élhessenek.

¹⁹ A Zöld könyvben rögzített – és a Nemzeti Stratégiai Jelentésben megjelenített – főbb egészségügyi reformcélkitűzések közül – a több-biztosítós modell bevezetésén kívül – a kormány gyakorlatilag mindent végrehajtott: a járóbeteg-ellátásban a vizitdíj, a fekvőbeteg-ellátásban a kórházi napidíj, a gyógyszerek esetében ún. dobozdíj került bevezetésre; megszűnt a kötelező kamarai tagság, létrejött az Egészségbiztosítási Felügyelet, jelentősen csökkent a kórházi ágyak száma, illetve az aktív ágyszám csökkenésével növekedett a krónikus ágyak száma; a gyógyszerek esetében számos intézkedés történt, többek között a generikumok széles körű alkalmazása, a gyógyszer-árverseny vakcítés szabályozása, a számlaadás kiterjesztése és az informatikai rendszer fejlesztése.

²⁰ *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion – 2007*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007; <http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2014&langId=en>

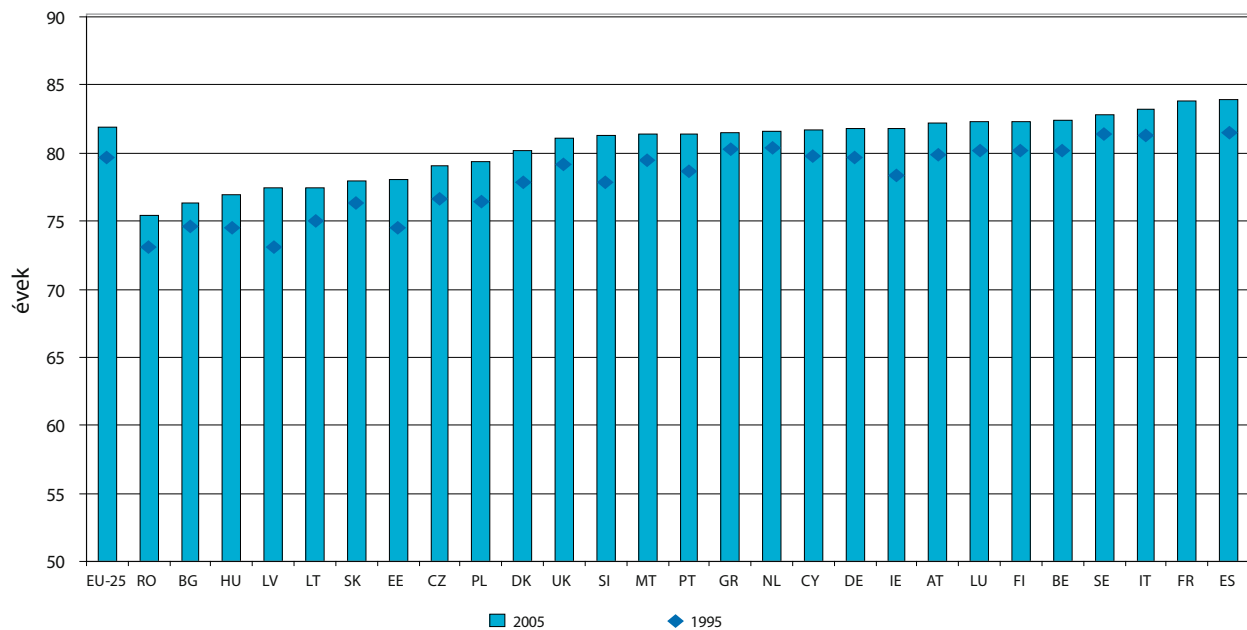
A születéskor várható élettartamot és az egészségügyi kiadásokat bemutató 1–3. ábrákon jól látható a kelet-közép-európai és a nyugat-európai tagállamok közötti éles különbség.²¹



Forrás: Eurostat

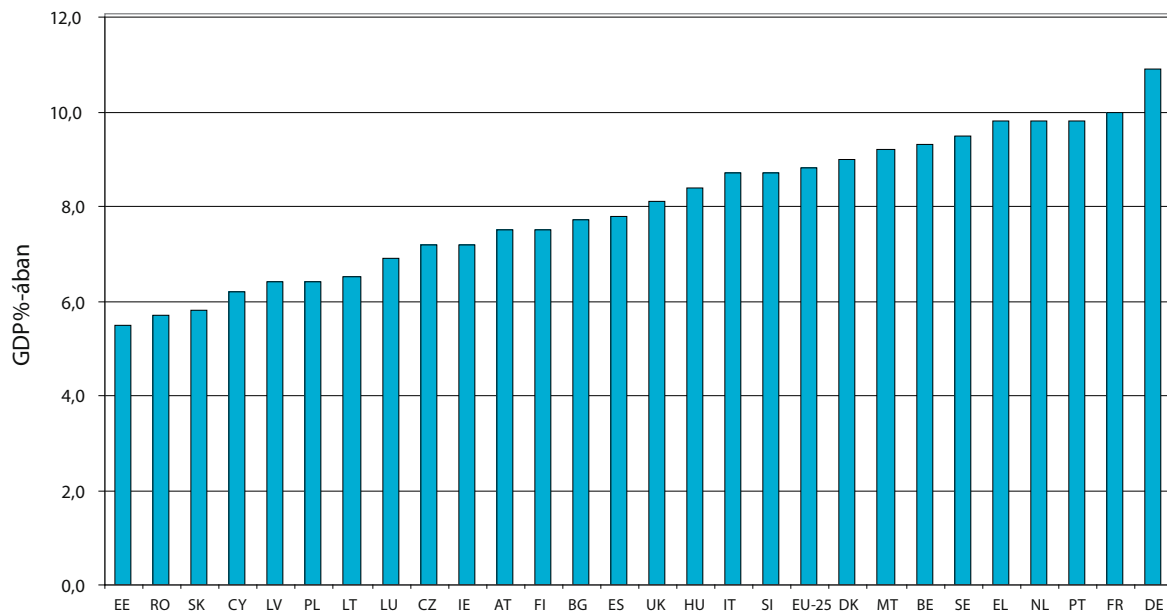
1. ábra: Születéskor várható élettartam, férfiak, 1995–2005 (évek)

²¹ A születéskor várható élettartamot és az egészségügyi kiadásokat bemutató ábrákat a 2007. évi Együttes Jelentésre vonatkozó rövid összefoglaló tájékoztató tartalmazta – Memo/07/66, Brussels, 19 February 2007; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/66&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>



Forrás: Eurostat

2. ábra: Születéskor várható élettartam, nők, 1995–2005 (évek)



Forrás: WHO

3. ábra: Összes egészségügyi kiadás, 2004 (a GDP%-ában)

2.6.5. Első egészségügyi szakmai felülvizsgálat

Mivel a 2006 őszén benyújtott kétéves magyar Stratégiai Jelentésből egyértelműen látható volt a magyar egészségügyi rendszer átfogó átalakítása melletti kormányzati elkötelezettség, – az ismeretek, tapasztalatok kölcsönös megosztását ösztönző – nyitott koordináción belül az Európai Bizottság Magyarországot kérte fel az első egészségügyi szakmai felülvizsgálat²² megrendezésére, amely a hozzáférés javítását és az egyenlőtlenségek csökkentését az egészségügyi reformtörekvések komplexitásában elemzi. A 2007 januárjában megtartott felülvizsgálaton részt vevő tagállamok, a magyar kormány és a „tudományos ellenzék”, valamint az Európai Bizottság képviselői őszinte eszmecserét folytattak az egészségügyi rendszerek előtt álló közös kihívásokról – rendszerhatékonyság, kiadások ellenőrzése, a rendelkezésre álló erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodás, a szektorközi együttműködés hiánya – és az akkoriban bevezetett reformok céljairól, többek között a tervezett magyar több-biztosítós modell melletti és elleni érvekről. A szakmai felülvizsgálat igazolta, hogy egy-egy kiemelt szakmai kérdésben „szűkebb keretek” között a tapasztalatok kölcsönös megosztása, a nyílt párbeszéd valódi hozzáadott értéke az együttgondolkodásban, az adott kérdéskör több szempontból történő megközelítésében, a megfelelő következtetések levonásában rejlik.

A 2008. évi Együttes Jelentés²³ külön hangsúlyt helyezett az egészségügyre, tartós ápolásra-gondozásra, kiemelve, hogy a szociálpolitika jelentős hatást gyakorol az egészségre, az egészség pedig az életesélyek fontos meghatározó tényezője, ezért európai és tagállami szinten egyaránt mindent el kell követni az egyes társadalmi csoportok között állandósult egészségi, egészségügyi egyenlőtlenségek csökkentése érdekében. Különös fontosságú mindebben – a szektorközi együttműködés szükségességére építő, a finn EU-elnökség által bevezetett – „egészség minden politikában” megközelítés alkalmazása. A finn kezdeményezés nagy hangsúlyt helyez az egészséges életmódot követő magatartásminták kialakítására és alkalmazására, a megelőzhető és kezelhető betegségek hatékony gyógyítására, a társadalmi-gazdasági helyzettel összefüggő súlyos egyenlőtlenségek számottevő csökkentésére, a minőségi ellátásokhoz való hozzáférés érezhető javítására, különösen a legnehezebben elérhető – sokszor a leghátrányosabb helyzetű – társadalmi csoportok esetében. Ennek azért volt különös jelentősége, mert az alacsonyabb képzettségű, rossz jövedelmi viszonyok között élő társadalmi csoportok azok, amelyek életesélyei a legkedvezőtlenebbek: rövidebb ideig élnek, több betegségben szenvednek, esetleges a hozzáférésük a jó minőségű ellátásokhoz, szolgáltatásokhoz. A tartós ápolás-gondozás területén ismét a demográfiai idősödésből eredő szükségletek megfelelő kielégítésére való felkészülés, megfelelő források biztosítása, valamint humán erőforrás szempontból a formális és informális ápolás köz- és magánfelelőssége közötti egyensúly kialakítása fogalmazódott meg legfontosabb kihívásként.

²² *Access to care and health status inequalities in a context of healthcare reform*. Peer review meeting, Budapest, 17–18. January 2007; <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/Access-to-care-and-health-status-inequalities-in-a-context-of-healthcare-reform>

²³ *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008* (amelyet az EPSCO Tanács 2008. február 29-i, az Európai Tanács március 13–14-i ülése hagyott jóvá); <http://www.eubusiness.com/topics/social/social-inclusion.08/>

A jelentés hivatkozik az Egészségügyi Világszervezet 1946-os Alkotmányára²⁴, mely szerint „a legmagasabb szintű egészség mindenkinek alapvető joga, származására, vallására, politikai meggyőződésére, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintet nélkül”, miközben az egészségi állapotban megmutatkozó társadalmi-gazdasági különbségek az elkerülhető és idő előtti halálozásban, illetve a gyakori munkaképesség csökkenésben (rokkantságban) képeződnek le, amelyek az emberi és gazdasági teljesítőképesség veszteségeként foghatók fel. Ezért az egészségügyi és tartós ápolási-gondozási ellátások lényeges szerepet játszanak a betegségek megelőzésében és megfelelő kezelésében, amelyben az időben nyújtott és hatékony, hatásos ellátások szignifikáns hatást gyakorolhatnak a halálozások csökkentésére és a népesség egészségi állapotának javítására – különös tekintettel a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokra. Ebben az európai szintű együttműködés valódi hozzáadott értéket teremthet.

2.6.6. Nemzeti Stratégiai Jelentés 2008–2010

Az újabb kétéves időszakra szóló Nemzeti Stratégiai Jelentések benyújtása egybeesett a 2008 őszén kirobbant globális pénzügyi-gazdasági válsággal, ez azonban a tagállami jelentésekben nyilvánvalóan nem volt érzékelhető.

A magyar stratégiai jelentés²⁵ – a 2006–2007-ben végrehajtott egészségügyi reformelemek eredményeit megőrizve, azokra építve – elsősorban a munkaképes állapot megőrzése, a lakosság egészségi állapotában mérhető legnagyobb javulást eredményező egészségügyi átalakítási célok mellett kötelezte el magát. Ebben különös hangsúlyt kapott a Népegészségügyi Program multiszektoralis végrehajtása, a főbb morbiditási, mortalitási okok hatékony kezelése, az alapellátás szélesítése és megerősítése. A kormányzati törekvések között szerepelt továbbá a járóbeteg-szakellátás kapacitás- és forrásbővítése, a fekvőbeteg-ellátás strukturális és infrastrukturális korszerűsítése és az ellátórendszert támogató informatikai fejlesztés, az egyre súlyosabbá váló egészségügyi és szociális humán erőforráshiány kezelése, illetve az egészségügyi és a szociális ellátórendszer határterületein megjelenő feladatok koordinációja és az egységes tartós ápolás-gondozás intézményi, szervezeti és finanszírozási feltételeinek kialakítása. Az egészségügyi kormányzat célkitűzéseit jelentős mértékben meghatározta a 2008 tavaszán lezajlott népszavazás, melynek eredményeként a korábban bevezetett vizitdíjat és kórházi napidíjat eltörölték, az egészségügyi miniszter ezt követően nem sokkal lemondott, és a kormánykoalíció nagyobbik pártja vette át az egészségügyi irányítást. Az új vezetés az egészségbiztosítás „biztosítói jellegének” megerősítését a biztosítási jogviszony hatékony ellenőrzésével és a vásárlói szerep

²⁴ „...the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being without distinction of race, religion, political belief, economic or social condition...”; <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf>

²⁵ *Nemzeti Stratégiai Jelentés a szociális védelemről és a társadalmi összetartozásról 2008–2010*; http://www.szocionet.hu/letoltesek/szakmai_anyagok_kiadvanyok/2008-12-15/nemzeti_strategiai_jelentes_nsj_2008-2010.html

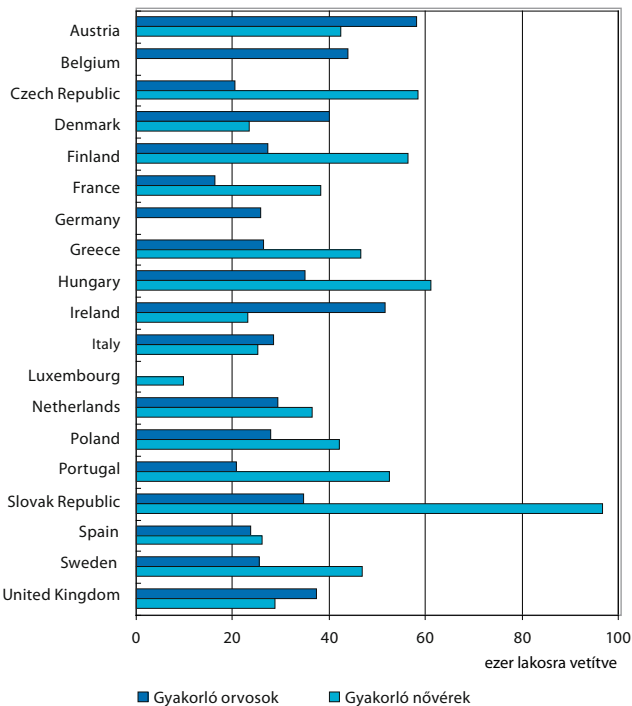
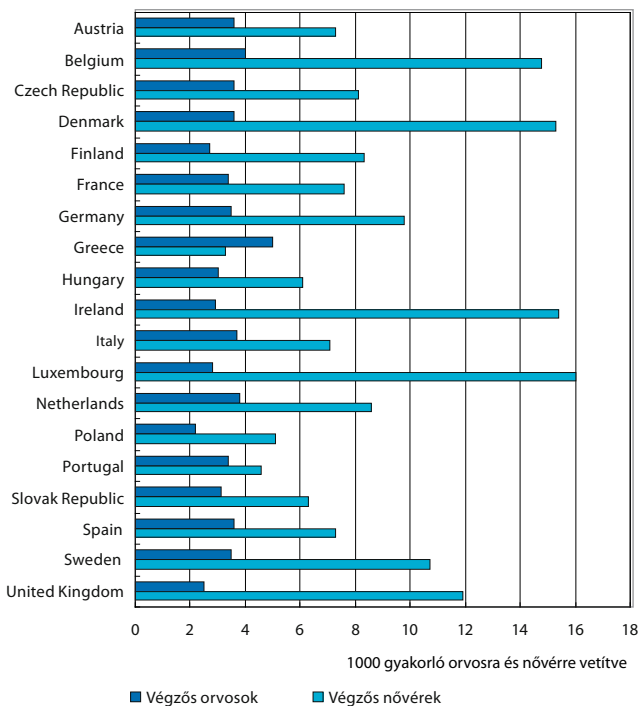
erősítésével kívánta elérni, amely egyben a korábbi több-biztosítós modell bevezetését célzó kormányzati törekvések elvetését is jelentette.

A 2009. évi Együttes Jelentés²⁶ a növekedés és a foglalkoztatás közötti pozitív kölcsönhatás megerősítése elsődleges fontossága mellett – a globális pénzügyi-gazdasági válság szociális védelmi rendszerekre ható kezdeti hatásait figyelembe véve – kiemelten hangsúlyozta a tagállami szociális védelmi rendszerek automatikus stabilizáló szerepét. Az egyenlőtlenségek csökkentése és az egészségi állapot javítása érdekében a tagállami egészségügyi ellátásban és a tartós ápolásban fontos feladatként fogalmazódott meg a hozzáférésben meglévő akadályok lebontása és az indokolatlan várakozási idők csökkentése. Az alapellátás megerősítése, a megelőzés, az egészségmegőrzés és -fejlesztés, a minőségbiztosítás, betegbiztonság megerősítése, a hatékony ellátás, az egészségügyi kiadások (beleértve a gyógyszerkiadásokat) ellenőrzése, csökkentése, az erőforrások ésszerű felhasználása szintén kiemelt célkitűzésként jelent meg. A tartós ápolás demográfiai idősödésből eredő, gyorsan változó és növekvő szükségletekhez történő igazítása, az otthonápolás lehetőségeinek bővítése, a minőségi ápolási rendszerek kialakítása és megfelelő működtetése, valamint az egészségügyi és szociális humánerőforrás-hiány továbbképzése és megtartása átfogó kihívást jelentett, amelyek csak egy kormányzati ciklusokon átívelő, koherens egészségügyi reform megvalósítását célzó politikai és társadalmi konszenzus elérésével kezelhető. (A 4. és 5. ábra további részinformációt nyújt az egészségügy egyes területeiről).

A 2010. évi Együttes Jelentés²⁷ egyrészt következtetéseket vont le a 2010-ig tartó, növekedés előmozdítását és foglalkoztatás növelését célzó lisszaboni stratégia végrehajtásáról, valamint a globális pénzügyi-gazdasági válság szociális védelmi rendszerekre gyakorolt hatásairól. Ugyan a jelentés csak visszaigazolta az előző évi Együttes Jelentés megállapításait, a tagállamok által időközben benyújtott – a válság első másfél évének társadalmi hatásait vizsgáló kérdőívre adott – válaszok alapján azt a következtetést vonta le, hogy a szociális védelem európai jóléti rendszerben mélyen gyökerező automatikus stabilizátor szerepe és az erőteljes politikai beavatkozások limitálták a válság valódi gazdasági és társadalmi hatásait. Pedig a tényleges hatások pontos megítélése ekkor még valóban nem volt lehetséges. Az, hogy a válság milyen hatást gyakorolt az egészségre/egészségügyre, a tapasztalatok arra engedtek következtetni, hogy a válság felerősíti a mentális és a testi megbetegedések kockázatát, amelyre közvetlen, illetve közvetett hatást gyakorolhatnak a költségvetési megszorítások, az állás- és biztonságvesztés (ez utóbbiak az érintett népesség zömében mentális stresszhez vezetnek, depresszív, destruktív magatartásokat – például káros alkoholfogyasztást, kábítószerfüggőséget, okozhatnak, vagy öngyilkosságot idézhetnek elő), és például az egészségügyre rendelkezésre álló, egyre szűkülő pénzügyi erőforrások megnehezíthetik a növekvő egészségügyi szükségletek megfelelő

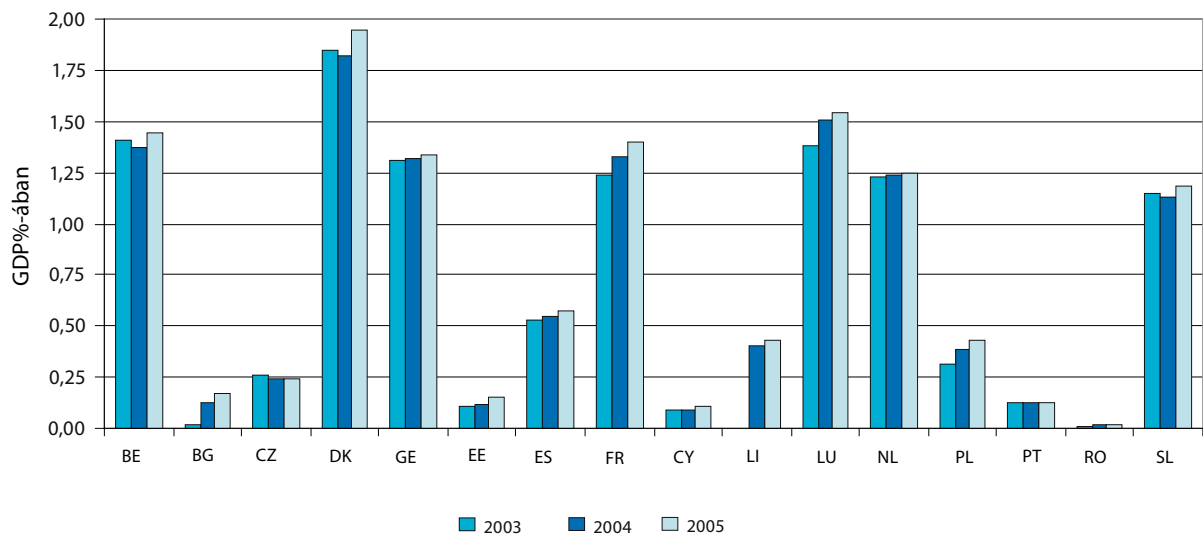
²⁶ *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009* (amelyet az EPSCO Tanács 2009. március 9-i és az Európai Tanács március 19–20-i ülése fogadott el); <http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3267&langId=en>

²⁷ *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010. Brussels, 15 February 2010, 6500/10*; <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>



Forrás: OECD Health Data, 2008.4

4. ábra: Végzős orvosok és nővérek, gyakorló orvosok és nővérek, 2006

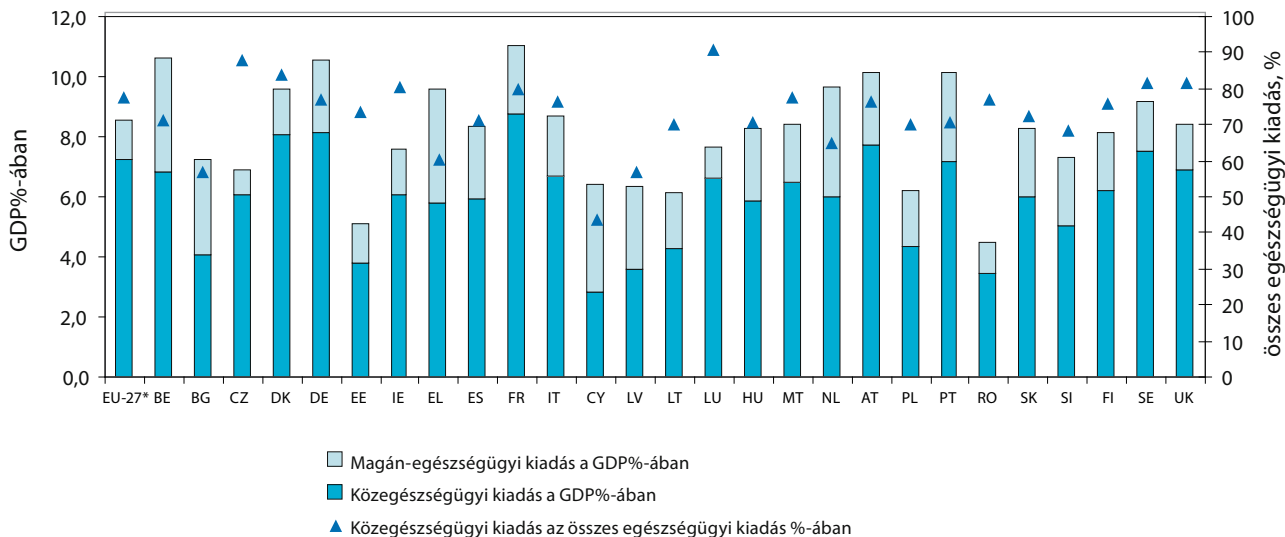


Forrás: Eurostat – Egészségügyi kiadások.

5. ábra: Tartós ápolási kiadások, 2003–2005 (a GDP %-ában)

finanszírozását. Mindez felerősítheti az amúgy is állandósult egészség/egészségügyi egyenlőtlenségeket. A kihívások (különösen az új technológiák, a növekvő elvárások, a demográfiai idősödés és az egészségtelen magatartásminták növekedése) megfelelő kezelésére a Jelentés a tagállami ellátórendszerek hatékonyságának javítását és a minőségi ellátásokhoz mindenki számára történő hozzáférés biztosítását definiálta kiemelt feladatként.

A 6. ábra alapján összehasonlíthatjuk²⁸ az EU-27 országainak a GDP és az összes egészségügyi kiadás arányában megadott köz- és magán-egészségügyi kiadásait.



Forrás: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>

6. ábra: Köz- és magán-egészségügyi kiadás, 2007
(a GDP és az összes egészségügyi kiadás %-ában)

²⁸ A tagországok közötti összehasonlításra további lehetőségeket nyújt a WHO egészségügyi adatbázisa, lásd <http://data.euro.who.int/hfadb/>

2.6.7. Az elmúlt két év főbb történései

A 2010. évi Együttes Jelentés elfogadását követően az Európai Tanács 2010. márciusi ülése döntött a globális pénzügyi-gazdasági válságból való kilábalást és az európai gazdaság fellendítését célzó Európa 2020 stratégia bevezetéséről és végrehajtásáról. Noha a Stratégia nem nevesíti az egészségügyet fő beavatkozási területként, az európai társadalmak előtt álló kihívások – így a demográfiai idősödésből eredő egyre változó és növekvő elvárások és szükségletek, illetve a népesség kedvezőtlen egészségi állapota, az új megbetegedési formák megjelenése, az egészségügyi technológiák gyors fejlődése és elterjedése – sürgős megoldásokat igényelnek. A tagállami ellátórendszerek számára azonban – a globális pénzügyi-gazdasági válság óta különösen – egyre szűkösebb mértékben állnak rendelkezésre a pénzügyi források. Mindezek alapján az az alapvető kérdés, hogyan biztosítható a jó minőségű egészségügyi ellátásokhoz, szolgáltatásokhoz (az „orvosilag megengedhető”) való hozzáférés és a szűkösen rendelkezésre álló gazdasági és egyéb erőforrások („pénzügyileg finanszírozható”) közötti kényes egyensúly. Bár a kihívás ténylegesen globális méretű – és a lehetséges megoldások felkutatásában például a nyitott koordináció, de más együttműködési forma keretei között is egy európai, nemzetközi szintű közös gondolkodás valós hozzáadott értéket teremthet –, az egyes nemzeti válaszok megtalálása, azok „személyre szabása” a rendkívül sokféle egészségügyi rendszert figyelembe véve csakis egyénileg biztosítható.

Az Európa 2020 stratégia életbelépésével a Szociális Védelmi Bizottság egy ad hoc munkacsoportot hozott létre azzal a céllal, hogy megvizsgálja, szükséges-e a szociális védelmi nyitott koordináció „újraélesztése”. Az ad hoc munkacsoport ajánlásai alapján 2012-ben újraindult a szociális védelmi nyitott koordináció azzal, hogy az Európa 2020 stratégia végrehajtását kiegészítve minden évben rövid, tömör tagállami jelentések készülnek a végrehajtott és tervezett nemzeti intézkedésekről a szociális védelem mindhárom területére kiterjedően.

Az Európa 2020 stratégia első teljes Európai Szemeszterének keretében a tagállamoknak 2012. április 15-ig kellett benyújtaniuk az Európai Bizottság részére Nemzeti Reformprogramjukat, Konvergencia- vagy Stabilitási Programjukat és Nemzeti Szociális Jelentésüket. Az Európai Bizottság a benyújtott jelentések alapján fogalmazza majd meg országspecifikus ajánlásait, és készíti el a következő évre szóló Éves Növekedési Jelentését. Mindeközben folyamatban van a 2014–2020-as programozási időszakra szóló, az Európai Strukturális Alapok felhasználását lehetővé tevő Többéves Pénzügyi Keret²⁹ rendelettervezeteinek tárgyalása, amely fő vonalaiban az Európa 2020 Stratégia fő célkitűzéseinek pénzügyi támogatását célozza.

Itt tartunk most. Rendkívül izgalmasnak ígérkezik a közeljövő, annak figyelemmel kísérése, hogy hogyan alakul az európai nagypolitikai és szakmapolitikai szintér, a tagállamok milyen mértékig lesznek képesek az összefogásra nemcsak nemzeti, de össztársadalmi, európai szintű érdekeik és a racionális szükségszerűségek mentén.

²⁹ Multiannual Financial Framework 2014–2020; <http://ec.europa.eu/budget/reform/>

Ellenőrző kérdések

1. Milyen európai folyamatok játszottak szerepet az egészségügyi rendszerek és a tartós ápolás-gondozás nyitott koordinációs együttműködésének kialakulásában? Melyek a legfőbb közös kihívások?
2. Milyen tényezők indokolják a szociális védelem területét célzó nyitott koordináció egyszerűsítésének-modernizációjának szükségességét, és melyek a modernizált nyitott koordinációs módszer átfogó és egészségügyi célkitűzései?
3. Képesek-e teljesíteni a tagállamok az átfogó és az egészségügyi és tartós ápolási-gondozási rendszer tematikus célkitűzéseit?
 - a) Ha igen, jellemzően mely tagállamok ezek, és milyen mértékben, mely intézkedésekkel felelnek meg az elvárásoknak?
 - b) Mi lehet az oka annak, hogy bizonyos tagállamok nem vagy csak részlegesen voltak képesek teljesíteni a célkitűzéseket, különösen a 2008–2010. évekre szóló Nemzeti Stratégiai Jelentések esetében?

Irodalom

A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Együttes jelentés a szociális védelemről és a társadalmi integrációról – 2006 [COM (2006) 62 final];

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0062:FIN:HU:PDF>

Access to care and health status inequalities in a context of healthcare reform. Peer review meeting, Budapest, 17–18. January 2007; <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/Access-to-care-and-health-status-inequalities-in-a-context-of-healthcare-reform>

A szociális védelem korszerűsítése a magas színvonalú, hozzáférhető és fenntartható egészségügy és tartós ápolás fejlesztése érdekében: a »nyílt koordináció módszerét« alkalmazó nemzeti stratégiák alkalmazása [COM (2004) 304 final]; http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=hu&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=304

Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2005; <http://www.eapn.ie/eapn/wp-content/uploads/2009/11/joint-report-on-social-protection-2005.pdf>

Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007; <http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2014&langId=en>

Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008; <http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3267&langId=en>

Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009; <http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3754&langId=en>

Közös Memorandum a Társadalmi Befogadásról (*Joint Inclusion Memorandum – JIM*; <http://www.eum.hu/english/competent-authorities/main.php?folderID=3955&objectID=6002607>)

Nemzeti Stratégiai Jelentés a szociális védelemről és a társadalmi összetartozásról – 2006–2008.
http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/hungary_hu.pdf

Nemzeti Stratégiai Jelentés a szociális védelemről és a társadalmi összetartozásról 2008–2010; http://www.szocionet.hu/letoltesek/szakmai_anyagok_kiadvanyok/2008-12-15/nemzeti_strategiai_jelentes_nsj_2008-2010.html

Review of Preliminary National Policy Statements on Health Care and Long-term Care. Memorandum of the Social Protection Committee, Brussels; February 2006; http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/spc_ltc_2005_en.pdf

Zöld könyv – „Többen, jobban, tovább”; http://www.terapia2008.hu/public/downloads/zold_konyv.pdf

2.7. A foglalkoztatáspolitikai koordináció 15 éve az Európai Unióban

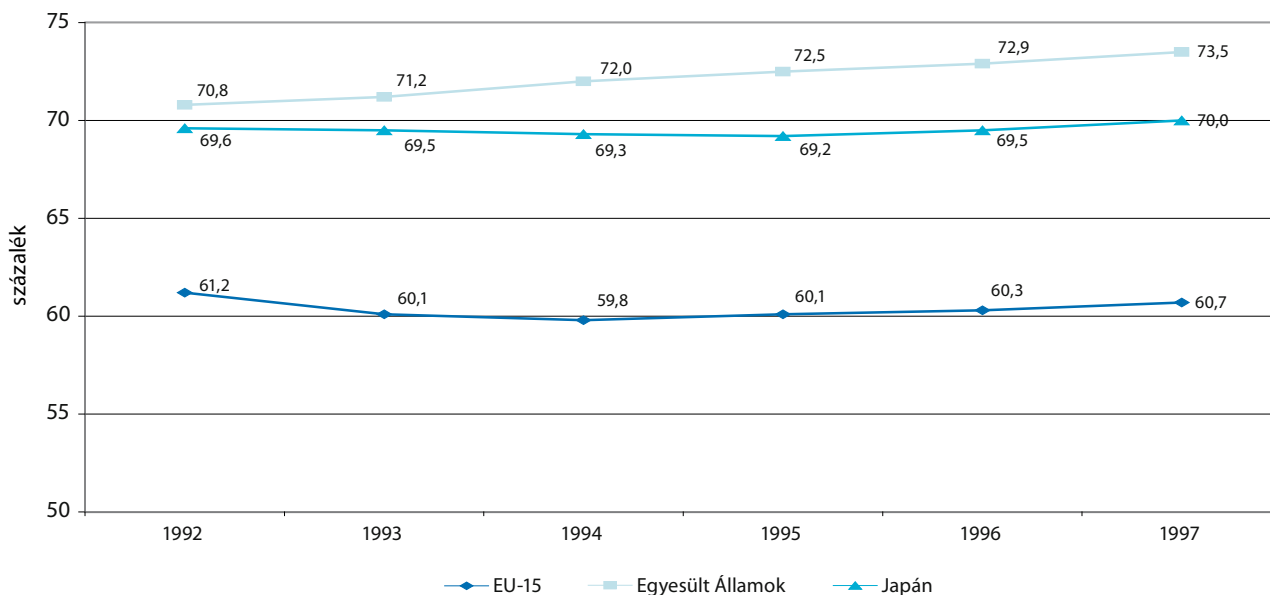
RUSZKAI ZSOLT

2.7.1. Bevezetés

Messziről lehetne indítani azt a kül- vagy gazdaságpolitikai folyamatot, mely lehetővé tette, hogy az Európai Unió tagállamainak foglalkoztatáspolitikája közös irányok és célkitűzések mentén, közös koordinációval szerveződjön. Az 1997-ben megkötött Amszterdami Szerződés és az Európai Tanács által a luxemburgi csúcson életre hívott Európai Foglalkoztatási Stratégia (EFS) kétségkívül az első lépés volt, mely megalapozta a közös stratégiai célok megalkotását és a közös feladatok végrehajtásához szükséges operatív eszközök megteremtését. Az EFS végrehajtása mutatja meg legszemléletesebben azt, hogy az Európai Unió tagállamai milyen formában és mértékben tudták a nemzetállamok szuverenitásába tartozó foglalkoztatáspolitikát közösen koordinálni, a kitűzött célok érdekében beavatkozásokat, szakpolitikai lépéseket tenni, a millennium környékén és 21. század első évtizedében.

Az EFS létrejöttét elősegítő gondolatok már a '90-es évek első felében erősödni kezdtek. Ekkorra konszenzus alakult ki abban, hogy a munkanélküliség egy olyan komoly strukturális probléma, melyre a gazdasági növekedés elősegítése közben kiemelkedő figyelmet kell fordítani. Világossá vált, hogy a növekedést munkaintenzív fejlesztésekkel kell elérni, hisz másképp az alacsony foglalkoztatottság negatív hatással lesz az államok gazdasági folyamataira is.¹ Az európai népesség foglalkoztatási szintjének növelését tovább inspirálta, hogy a versenytársak foglalkoztatási rátája jóval meghaladta a EU-15 átlagát: az USA-ban 70,8 százalékban, Japánban 69,6 százalékban volt foglalkoztatva a munkaképes korú népességének, míg a tagállamok átlaga 61,2 százalék volt. Az 1. ábrán látható, hogy ez a különbség 1997-ig, az EFS létrehozásáig sem csökkent, sőt 1992 és 1993 között a gazdasági válság mintegy 5 millió munkahelyet szüntetett meg, és egy 1994-es mélypont után kezdődhetett a fejlődés, a felzárkózás a versenytársakhoz.

¹ Delors-féle Fehér könyv a növekedésről, a versenyképességről és a foglalkoztatásról, 1993.



Forrás: Eurostat

1. ábra: A munkaképes korú népesség (%)

A tanulmány célja a foglalkoztatáspolitikai koordináció és az Európai Foglalkoztatási Stratégia kialakulásának, valamint az elmúlt 15 év foglalkoztatáspolitikai mérföldköveinek rövid bemutatása. A folyamatok áttekintése mentén megismerkedhetünk a legfontosabb irányvonalakkal, a közösség prioritásaival és tagállamunk stratégiai irányjaival. Az egyes pontok széles spektrumban megmutatják a foglalkoztatáspolitikai koordináció témakörében felvetődő feladatokat és a keletkező dokumentumokat, de azok tartalmáról csak részleges képet adnak.

2.7.2. Az Amszterdami Szerződés és a Foglalkoztatási fejezet kiegészítése

A munkanélküliség problémájának közös jellege és a közös növekedési célok odáig vezették a tagállamokat, hogy 1997-ben az Európai Tanács amszterdami ülésén megállapodás született a Szerződés új, foglalkoztatásra vonatkozó rendelkezésekkel való kiegészítéséről. Az Amszterdami Szerződés aláírása után az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) VIII. fejezete tartalmaz rendelkezéseket a foglalkoztatásról. Az EKSZ 126. és 128. cikkbe foglalták a közös foglalkoztatáspolitikát megalapozó valódi újításokat: a rendelkezést az Európai Foglalkoztatási Stratégia létrehozásáról, valamint a foglalkoztatás területén használt nyitott koordináció mechanizmusát.

A 128. cikk tartalmazza ekkortól a közös foglalkoztatási prioritások keretét, mely egy ún. célközpontú vezetést ír elő a közösség számára. E cikk szerint [az Európai Bizottság figyelemmel kíséri a közösség és a tagállamok foglalkoztatási helyzetét, és ajánlásokat tesz intézkedésekre, éves foglalkoztatási irányvonalakat dolgoz ki](#), melyek mentén növelhető a foglalkoztatási szint. Ez az eszköz megfelelő keretet teremt ahhoz, hogy a tagállamok a foglalkoztatáspolitikákat európai értékek és prioritások mentén alkossák meg. Az EFS létrehozásáról a 126. cikk rendelkezik az Amszterdamban elfogadott módosítások után, így a nyitott koordináció működtetése a foglalkoztatás területén meg is kezdődött még az Amszterdami Szerződés hatálybalépése előtt. A luxembourgi foglalkoztatási csúcstalálkozó megkezdte a foglalkoztatáspolitikai nyitott koordinációt, jóváhagyta a foglalkoztatási irányvonalak első csomagját.

A munkaerőpiac keresleti és kínálati oldalának problémáira egyaránt reagálva [négy cselekvési vonal](#) mentén jöttek létre az első „direktívák”: [a foglalkoztathatóság fejlesztése, a vállalkozások munkahelyteremtése, az alkalmazkodóképesség javítása és az esélyegyenlőség elősegítése](#). A munkaerőpiac mindkét oldalára reagáló, integrált irányvonalaknak tekinthetjük az első csomagot. Mivel ez képezte az EFS alapját és a nyitott koordináció mechanizmusának első lépését, így a széles körű, nemzeti kormányokat, az EU intézményeit és szociális partnereket egyaránt magában foglaló egyeztetési mechanizmus előzte meg, hogy legitim és mindenki számára végrehajtható legyen.

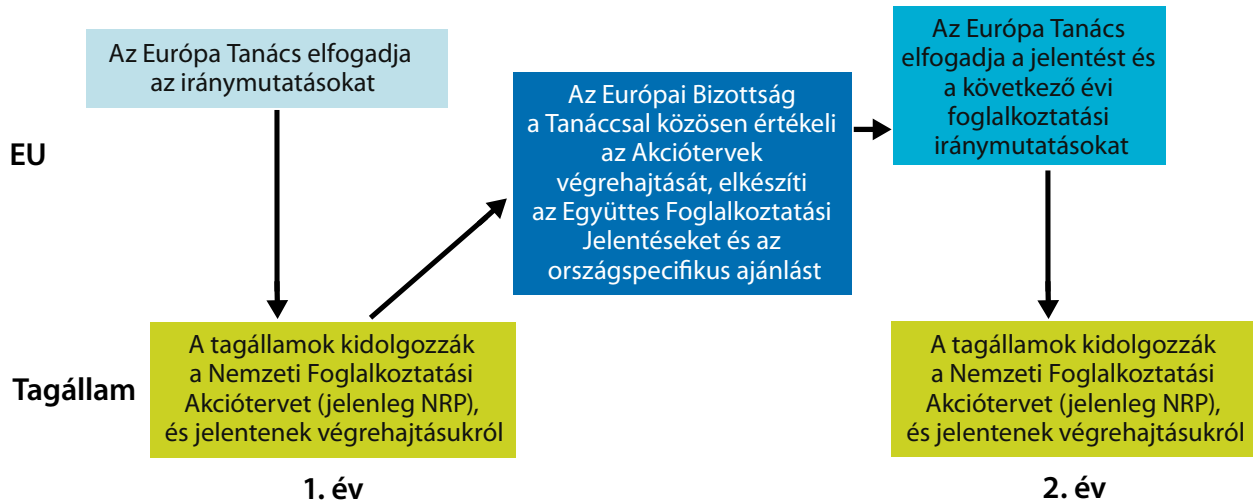
2.7.3. A foglalkoztatáspolitikai koordináció menete

Az EFS végrehajtása egy jól átgondolt, megfelelően kidolgozott és politikailag sem kockázatos rendszerben kezdődhetett meg:

- Első lépéseként a Bizottság kidolgozta a foglalkoztatási irányvonalakat, melyeket a Tanács elé terjesztett, az pedig az általános viták után elfogadta azokat. Kidolgozásukkor a Bizottság, a Szerződés Foglalkoztatási fejezetének megfelelően, tekintettel volt mind a tagállamok, mind a Közösség helyzetére és érdekeire.
- Második lépésben a tagállamok dolgozták ki a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterveket, melyek az elfogadott irányvonalak nemzeti szakpolitikákba való beépüléséről szóltak, a tagállamok irányvonalakhoz való viszonyát, azok tervezett végrehajtását mutatták be. Ezen dokumentumok mára beépültek Nemzeti Reformprogramok szövegébe, más szakpolitikai stratégiákkal integráltan készítik a tagállamok.
- A harmadik végrehajtási pontja az EFS-nek és mérföldköve a foglalkoztatáspolitikai nyitott koordinációjának az egyesített foglalkoztatási jelentések elkészítése. A tagállamok évente beszámolnak az Akcióterv (ma NRP) végrehajtásáról, a közös célok mentén történt előrehaladásról. A dokumentumokat összesítés és értékelés után az Európai Bizottság előterjesztésére az Európai Tanács fogadja el.
- A tagállamok beszámolójának és azok értékelésének köszönhetően a Bizottság országspecifikus ajánlásokat terjeszthet a Tanács elé, melyek egyes tagállamoknak konkrét javaslatokat tesz a sajátos problémák orvoslására, így ha azokat a Tanács elfogadja, a soron következő NRP kidolgozásánál és végrehajtásánál figyelembe kell vennie az érintett tagállamnak.

Az EFS végrehajtásának Szerződésben rögzített mechanizmusa megfelelőnek és időtállóknak bizonyult, így lényegében ezt használja a közösség a mai napig a foglalkoztatáspolitikai területén. A későbbiekben látható, hogy az elmúlt 15 évben pusztán az új stratégiák mentén egyesítve lett más szakpolitikákkal, például 2005 óta az irányvonalak a növekedésre és munkahelyekre vonatkozó integrált irányvonalak részeként kerülnek kiadásra.

Jelenleg a Nemzeti Reformprogram tartalmazza az előző évről szóló végrehajtási jelentést, és a következő évi irányvonalak beépítését és végrehajtási tervét. Ennek megfelelően a folyamatot a 2. ábra szemlélteti.



Forrás: saját szerkesztés.

2. ábra: Az Európai Foglalkoztatási Stratégia végrehajtása

Az Amszterdami Szerződés módosításai a foglalkoztatáspolitikai terén sem korlátozták a tagállamok szuverenitását, nem változtattak a szubszidiaritás alapelvén, a tagállamok kizárólagos hatáskörüket természetesen megtartották. Emellett az Európai Tanács és a Bizottság olyan feladatköröket és eszközöket kaphatott, melyek révén biztosíthatóvá vált egy hatékony koordináció és a közösség nyomatékos szerepe a foglalkoztatáspolitikai területén.

Az 1997-ben megvalósult szerződésmódosítás legjelentősebb része a fent vázolt országmonitoring-eljárás deklarált kerete (128. cikk), azonban fontos megemlítenünk a Foglalkoztatási fejezetben szereplő többi jelentős változást is, melyek tovább árnyalják a közösségi foglalkoztatáspolitikai fontosságát.

A Szerződés kimondja, hogy a foglalkoztatás magas szintjének elérése a makrogazdasági növekedéshez hasonlóan fontos, közös célja a tagállamoknak. Továbbá deklarálja, hogy a foglalkoztatás növelése „közös érdekű” ügy, így mivel a munkavállalók szabad áramlása miatt a tagállamok egyes munkaerő-piaci intézkedé-

sei hatással vannak más tagállamok munkaerőpiacára, a nemzeti foglalkoztatási politikát a közösség szintjén össze kell hangolni.

A 127. cikk szerint 1997 óta minden közösségi politika mentén figyelembe kell venni annak foglalkoztatási hatásait, horizontálisan kell értelmezni a foglalkoztatási célokat, azokhoz minden intézkedésnek illeszkednie kell, ellene egyetlen beavatkozás sem hathat.

A 128. cikkben szereplő, fent ismertetett mechanizmus érvényesítéséhez további intézményi struktúrákat hoz létre a Szerződés, így a 130. cikknek megfelelően 1997-től a Foglalkoztatási Bizottságban folyik az átlátható párbeszéd a foglalkoztatási ügyekben. Továbbá jogi alap teremthető a fenti munka tudományos megalapozásához, a szükséges kutatások, elemzések elvégzéséhez és egy fórum létrehozásához, amely a nagyon fontos jó gyakorlatok és fontos tapasztalatok átadására alkalmas.

2.7.4. A Luxembourgi Csúcstalálkozó: a foglalkoztatáspolitikai irányvonalak kialakulása

A Szerződés módosításainak életre hívója az 1997. novemberi Luxembourgi Csúcstalálkozó volt. Itt fogadta el az Európai Tanács az 1998-ra szóló foglalkoztatási irányvonalakat, melyek alapján a tagállamok elkészíthették első Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterveiket (NAP) az 1998 júniusában megszervezett cardiffi csúcsra. Az ügy fontosságát és a tagállamok elszántságát mutatja, hogy az Amszterdami Szerződés 1999. júniusi hatálybalépése előtt eleget tettek a Szerződésben foglalt kötelezettségeknek.

A csúcstalálkozó **négy pillér**be rendezte a tagállamoknak szánt foglalkoztatáspolitikai irányvonalakat:

1. A foglalkoztathatóság (employability) növelése
2. A vállalkozókészség (enteprenuership) erősítése
3. Az alkalmazkodóképesség (adaptability) javítása
4. Az esélyegyenlőség (equal opportunities) elősegítése

Az **1. pillér** azt várta el a tagállamoktól, hogy erősítsék **a munka nélkül élők munkavállalási képességét, első-sorban az álláskeresési aktivitás ösztönzésével**. Az aktív álláskeresés lehetőségeinek megteremtése mellett képessé kell tenni az embereket a változó munkaerőpiac elvárásaihoz való alkalmazkodáshoz, így ez a pillér elvárja az aktív foglalkoztatáspolitikai programokba bevont álláskereső arányának növelését (20%-ra), miközben kiemelt hangsúlyt fektet a fiatalok és a tartós munkanélküliek újrakezdesi esélyeinek növelésére.

A **2. pillér a vállalkozások adminisztratív és adózási terheinek csökkentését irányozza elő** a tagállamoknak számára – utóbbi a 15 tagállamban ekkor eléri a 43 százalékot. Emellett megjelent a mikrovállalkozások és az önfoglalkoztatás elősegítésének célja e pillér alatt. Ez utóbbi irányvonal lehetővé tenné, hogy kockázati tőke kihelyezésével, mikrofinanszírozási eszközök biztosításával támogatást kapjanak a jó üzleti ötletet felmutató álláskereső vállalkozásuk beindításához.

A **3. pillér** egy elég komplex beavatkozást javasol a tagállami munkaerőpiacokon. A versenytársak munkaerő-piaci módszereihez képest még ekkor is rugalmatlanabbak a vállalatok, így a tagállami foglalkoztatáspolitikának intézkedéseket kell tenni, hogy **rugalmasabbá váljanak a munkaszervezetek, alkalmasabbak legyenek atipikus munkavégzésre** (részmunkaidő, távmunka stb.), **valamint modernizálják munkaszervezetüket.** Továbbá – védve a munkavállalókat – **munkajogi garanciákat vár el, és több együttműködést a szociális partnerekkel.**

A **4. pillér** – általános címe ellenére – még csak **a női egyenlőség megteremtését várja el ekkor a tagállami intézkedésektől.** Az irányvonal célja olyan intézkedések megalapozása, amelyek a nők hátrányainak csökkentését, szülési szabadságról, betegápolásról való visszatérését segíti elő.

A négy pillérbe sorolt irányvonalakon felül számos **horizontális célkitűzést** fogalmaztak meg Luxembourgban: **az információs társadalom, a digitális kompetenciák fejlesztése; a számszerűsíthető célok növelése; a feketemunka csökkentése; valamint a nemek közötti esélyegyenlőség biztosítása.**

A **következő években** a tagállamok szinte változatlanul megtartották a négy pillért és az alájuk rendezett irányvonalakat, csupán kiegészítések és hangsúlyeltolódások érvényesültek az irányvonalak között. **Beépült az irányvonalak közé az életen át tartó tanulás és az IT-alapismeretek elősegítése, valamint 1999-ben előtérbe került az aktív munkaerő-piaci politikák preventív jellegének fokozása.** A négy pillér változatlan maradt a lisszaboni csúcs után is, egészen a 2005-ben szerkezeti átalakítással végződő időszakig.

A nyitott koordináció mechanizmusának beindulása, az ehhez kapcsolódó többoldalú monitoring és az éves jelentési kötelezettség szorosabb együttműködésre és egymástól tanulásra ösztönözte a tagállamok „politikacsinálóit”. A jó gyakorlatok átadását és egy kvázi felülvizsgálatot elősegítendő létrejött a „peer review”, mely egy kölcsönös, mélyreható értékelést tesz lehetővé a tagállamoknak.² 2004-től az Európai Bizottság a kölcsönös tanulási programba integrálta ezt a felülvizsgálati programot és a helyes gyakorlatok cseréjét.

2.7.5. A Lisszaboni Csúcstalálkozótól a 2003-as irányvonalakig

2000 több szempontból **meghatározó év** az Európai Foglalkoztatási Stratégia végrehajtása szempontjából. **Ekkor kezdődött a soron következő programozási periódus, így az Európai Szociális Alap forrásainak felhasználását** az irányvonalak mentén tett beavatkozásaikra tervezhetik a tagállamok. Az új költségvetési időszak indulásával a források szempontjából is megalapozták a kapcsolódó intézkedések végrehajtását. Emellett a 2000 márciusában az Európai Tanács Lisszabonban tartott ülésén kiegészítésekkel bővült az EFS.

A Lisszaboni Csúcstalálkozó elismerte az EFS nyitott koordinációval elért érdemeit, hiszen vitathatatlan, hogy a működés két évében 1,8 százalékpontot növekedett az EU-tagállamok foglalkoztatási rátája. Az eredményeken felbuzdulva új stratégiai célokban állapodtak meg a tagállamok: a versenyképesség növelése több és jobb munkahelyeket kell, hogy létrehozzon, így a teljes foglalkoztatást kell elérnie a közösség tagállamai-

² <http://www.mutual-learning-employment.net>

nak: 2010-re 70 százalékos foglalkoztatási rátát kell produkálni, 60 százalékos női foglalkoztatási ráta mellett az Európai Unió munkaerőpiacának. Az ehhez kapcsolódó prioritások először hoztak markánsabb változásokat az EFS irányvonalaiban. „Feltételek teremtése a teljes foglalkoztatáshoz egy tudásalapú társadalomban” címmel jelentek meg a Tanács irányvonalai a tagállamok 2001-es foglalkoztatáspolitikájához. Horizontális célok kerültek a középpontba: a 2010-ig megvalósítandó teljes foglalkoztatás, az élethosszig tartó tanulásra vonatkozó stratégia kialakításának elvárása és a szociális partnerekkel való valódi együttműködés kiépítése.

Az irányvonalakat három pillér esetében egészítették ki:

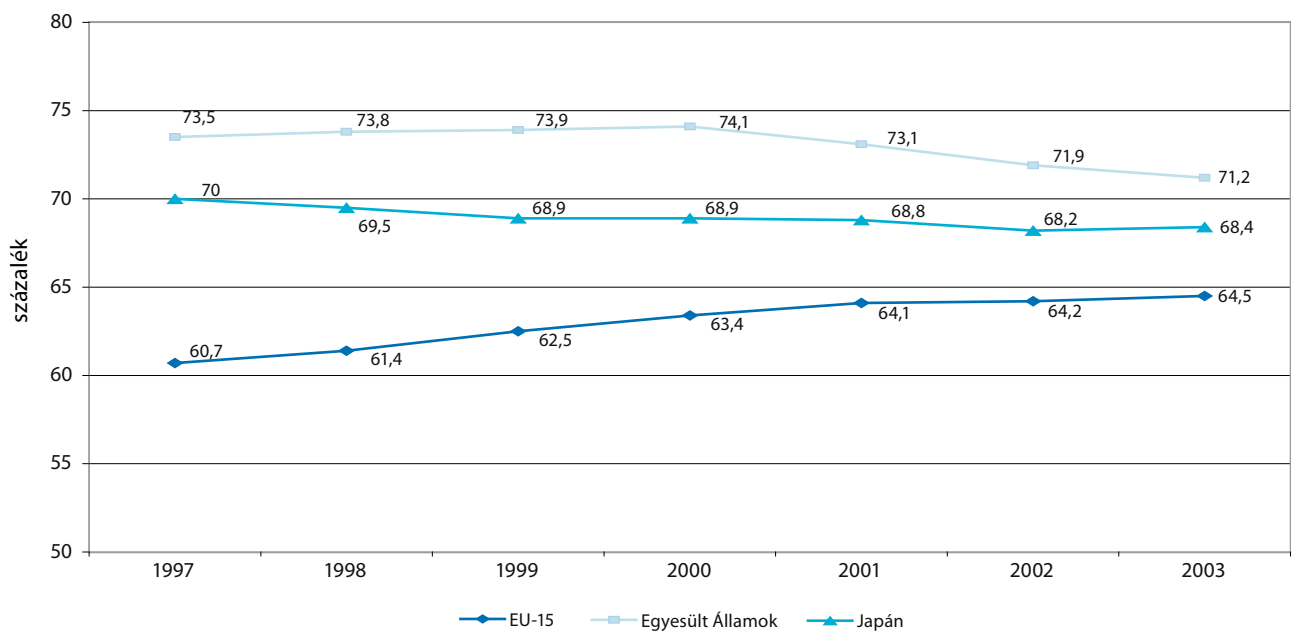
- a foglalkoztatási pillérben hangsúlyosabb figyelmet kapott a szegénységi csapda elkerülését célzó, a szegénység felszámolására irányuló aktív munkaerő-piaci politika elősegítése;
- az alkalmazkodóképesség javítása esetében különös figyelmet kell fordítani a munkahelyi egészség és biztonság védelmére, a munkavégzés minőségének javítására;
- az esélyegyenlőség irányvonalai között pedig helyett kapott a teljes foglalkoztatási célhoz kapcsolódó 60 százalékos női foglalkoztatottság elérése.

Az EFS első értékelésére egy ötéves periódus után, 2003-ban került sor. Ekkor több területen már látszottak a nyitott koordinációs mechanizmussal működtetett stratégiai együttműködés eredményei. A foglalkoztatási ráta ekkorra 3,8 százalékponttal, 60,7 százalékról 64,5 százalékra növekedett az EFS 1997-es életre hívásától – egy olyan időszakban, amikor a versenytársak munkaerőpiaca zsugorodott (3. ábra).

Az 1997-től 2003-ig tartó időszak munkanélküliségének vizsgálata esetén is javuló tendencia, a ráta csökkenése látszik (4. ábra). 2001 és 2003 között 0,8 százalékponttal, 7,3-ról 8,1 százalékra növekedett a munkanélküliségi ráta. Láthatóan eközben nem csökkent a foglalkoztatási ráta, így ez a jelenség a gazdaságilag aktív népesség növekedéséről szolgál bizonyítékkal.

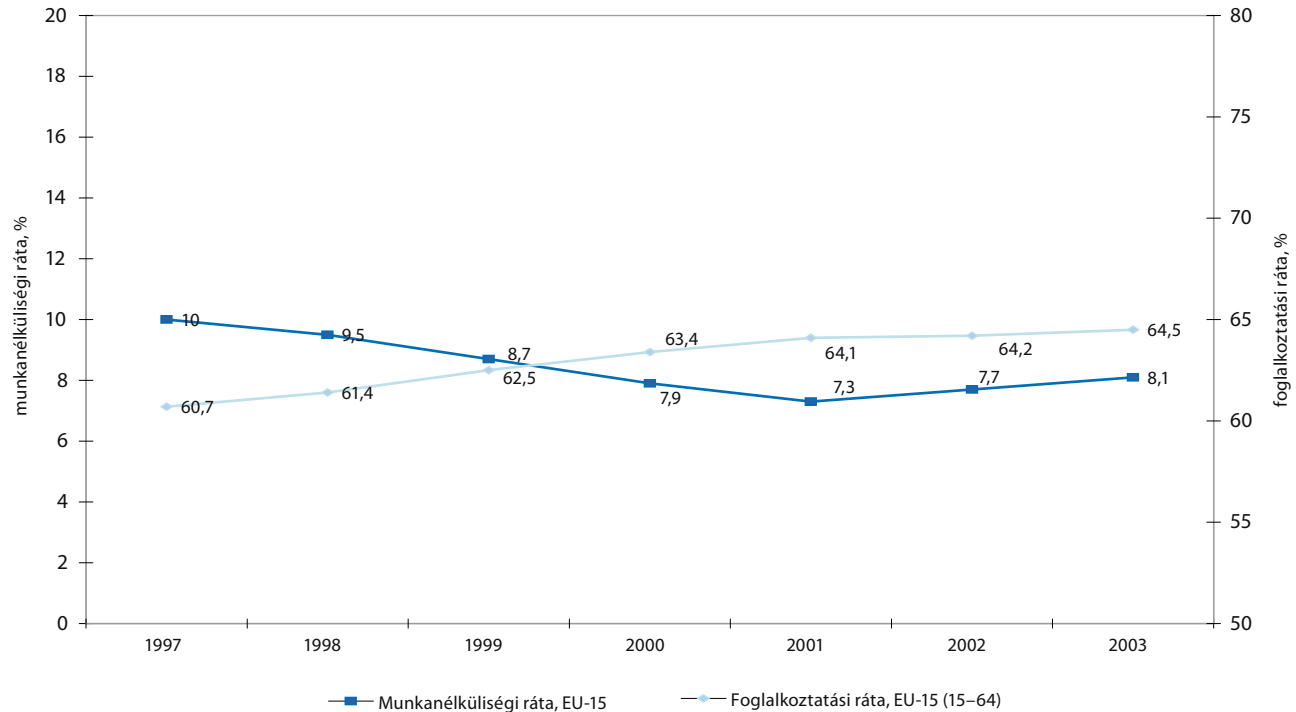
Sikerekről lehet beszámolni több irányvonal esetében: a tartós munkanélküliség visszaszorult, a munkát terhelő adók számos esetben csökkentek, az egész életen át tartó tanulás szemlélete elterjedt. Ennek ellenére szükség volt módosításokra a prioritások pontosítása érdekében, így a Tanács a 2003-ra szóló irányvonalakban három hangsúlyos cél mentén 10 prioritást fogalmaz meg a tagállamok számára. A teljes foglalkoztatás, a minőségi munka és a társadalmi befogadás fontosságát hangsúlyozva több számszerűsített célt alkalmazva kezdhették meg a következő Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervek kidolgozását. A tagállamoknak szánt irányvonalak tíz új prioritása a következő:

1. Aktív és preventív intézkedések a munkanélküliek és az inaktívak számára
2. Munkahelyteremtés és vállalkozás
3. Felkészülés a változásokra, az alkalmazkodóképesség és a munkaerő-piaci mobilitás elősegítése
4. A humán tőke fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás támogatása



Forrás: Eurostat

3. ábra: Foglalkoztatási ráta, 1997–2003 (%)



Forrás: Eurostat

4. ábra: Foglalkoztatási és munkanélküliségi ráta 1997–2003 (%)

5. Munkaerő-kínálat és az idősebb munkavállalók aktivitásának elősegítése
6. Nők és férfiak esélyegyenlősége
7. A munkaerő-piaci integráció elősegítése és küzdelem a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő emberek diszkriminációja ellen
8. A munka kifizetődővé és vonzóvá tétele
9. A be nem jelentett munkavégzés átalakítása bejelentett munkává
10. A regionális munkaerő-piaci különbségek csökkentése

A 2003-as irányvonalak kiadásakor a prioritások után külön fejezetben tesz ajánlást a Tanács a jó kormányzás elvének betartására, a szociális partnerek és helyi szereplők tervezésbe való bevonására, valamint az erőforrások transzparens és hatékony elosztására.³

2.7.6. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia átalakulása és az új tagállamok csatlakozása

Még 2003-ban életre hívták a holland miniszterelnök, Wim Kok által vezetett munkacsoportot, mely az EFS végrehajtása során tett leghatékonyabb tagállami intézkedések felkutatása révén értékelni tudta az irányvonalak teljesítése érdekében tett beavatkozásokat. A foglalkoztatási mutatók előbb bemutatott változásai elismerést érdemeltek e fórumtól is, azonban a munkacsoport részletes és mélyreható elemzéseai több javaslatot tartalmazó jelentésben vonták meg az eddigi végrehajtás konklúzióit. Elsőként a jelentés rávilágít arra, hogy a Lisszabonban elfogadott menetrend, az ezredfordulón tapasztalt gazdasági expanzió során reálisnak tűnhetett, azonban 2003-ban már nagyon ambiciózus perspektíva a teljes foglalkoztatás elérése és az EFS több számszerűsített prioritása. A Wim Kok-jelentés négy tényezőt emel ki, melyek teljesítése különösen befolyásolja a foglalkoztatási célok elérését:

- a munkavállalók és a vállalkozások alkalmazkodóképességének javítása;
- minél több ember, potenciális munkavállaló bevonása a munkaerőpiacra, az aktív munkaerő-piaci politikák erősítése;
- a humán tőkébe való beruházás, az élethosszig tartó tanulás fokozása és eredményesebbé tétele;
- jó kormányzáson keresztül a szükséges reformok hatékony megvalósítása.

A jelentés megállapításai beépültek a 2005-re szóló foglalkoztatási irányvonalakba, hiszen hatással voltak már a tagállamoknak címzett, 2004-re vonatkozó ajánlásokra is. Ekkor már a tíz új tagállam is a jelentés konklúzióinak megfelelően tervezhette Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervét. 2004 áprilisában rendhagyó formában

³ Council Decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States; http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11319_en.htm

terjesztette elő a Bizottság a Tanácsnak a 2004-es irányvonalait. Megfogalmazta a fenti négy fontos prioritást, melyre minden tagállamnak tekintettel kell lennie:

A négy közös ajánlás mellett a régi tagállamok korábbi intézkedéseik alapján kaptak országspecifikus ajánlásokat. Az új tagállamoknak egy, az adott tagállamot és annak helyzetét bemutató fejezet után specifikus prioritásokkal kezdődött meg a foglalkoztatáspolitikai koordinációja. Magyarország esetében a dokumentum három prioritást emel ki a közös ajánlások közül:

- *Növelni kell a munkavállalók és vállalkozások alkalmazkodóképességét*, hiszen „a munkabért terhelő adók és járulékok szintje továbbra is magas, ami akadályt jelent a munkahelyteremtés számára, továbbá olyan tényező, amely valószínűleg hozzájárul a bejelentés nélküli munkavégzéshez. Ezen túlmenően, tekintettel a gazdasági növekedés lassulására, további erőfeszítésekre van szükség a szociális partnerekkel együttműködve annak biztosítása érdekében, hogy a bérfolyamatok, az eddiginél nagyobb mértékben, foglalkoztatásbaráttá váljanak. Ezeknek a folyamatoknak az alakulásában azonban a gazdaság versenyképesebb része játszik meghatározó szerepet, így azok nem feltétlenül járulnak hozzá a munkahelyteremtő kapacitás erősödéséhez a gazdaság gyengébb területein.”⁴
- *Minél több embernek be kell lépnie a munkaerőpiacra: a munka mindenki számára valódi lehetőség legyen.* „A munkavállalók egészségi állapota aggodalomra ad okot, és részben ezzel magyarázható az alacsony aktivitás. Az egészségi állapot javítása érdekében egyrészt ösztönözni kell a munkakörülmények javítását, másrészt szükség van az egészségügyi ellátás javítására mind a megelőzésben, mind a gyógyításban. Reformokat kell végrehajtani a szociális juttatások terén is, beleértve a betegséggel összefüggő ellátásokat, annak érdekében, hogy megérje munkát vállalni és csökkenjen a bejelentés nélküli munka aránya. Mindezekkel az intézkedésekkel párhuzamosan, a munkavégzés feltételeit rugalmasabbá és családbaráttá kell tenni, beleértve a részmunkaidős munkavállalás vonzóbbá tételét, különösen a nők és az idősebb munkavállalók számára. Meg kell erősíteni a munkanélküliekre és inaktívakra irányuló megelőző és aktív munkaerő-piaci intézkedéseket, különös tekintettel a leghátrányosabb helyzetű régiókra. Ehhez modern állami foglalkoztatási szolgálatra van szükség, amely ösztönzi a foglalkozási és földrajzi mobilitást. Az integrációs (a társadalmi kirekesztődés elleni) stratégiára alapozva erőfeszítéseket kell tenni a roma népesség munkaerő-piaci kilátásainak javítására.”⁵
- *Többet és hatékonyabban kell beruházni a humán tőkébe és az élethosszig tartó tanulásba.* „Lépéseket kell tenni az élethosszig tartó tanulás stratégiájának kidolgozása érdekében. A stratégia keretében többek között olyan intézkedéseket kell kidolgozni, amelyek csökkentik az iskolából való lemorzsolódás arányát; javítják az egyetemi oktatáshoz és a képzéshez való hozzáférés egyenlőségét, különösen az alacsony kép-

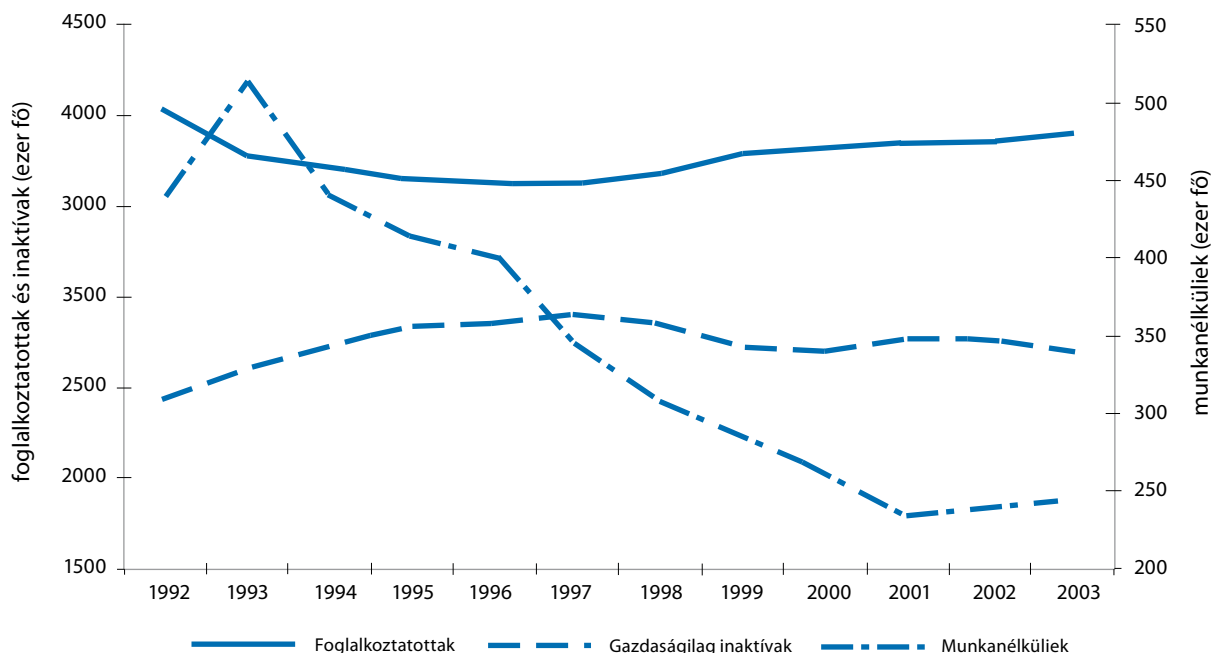
⁴ Szociális és Munkaügyi Minisztérium;
<http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1&articleID=21047&ctag=articlelist&iid=1>

⁵ Uo.

zettségük körében. Fontos az oktatási rendszer hatékonyságának javítása és rugalmasságának növelése annak érdekében, hogy jobban alkalmazkodjon a munkaerőpiac képzettségi igényeihez.”⁶

Magyarország csatlakozása a foglalkoztatáspolitikai koordinációhoz

Magyarország 2004-ben nyújtotta be első Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervét, melyben a kormány ismertette a munkaerőpiac helyzetét (5. ábra), a kilencvenes évek folyamatait és a tervezett intézkedéseket.



Forrás: KSH

5. ábra: Foglalkoztatottak, munkanélküliek és inaktívak száma, 1992–2003 (ezer fő)⁷

Ebben a dokumentumban is láthatóvá vált, hogy Magyarország esetében a kilencvenes évek első felében jelentős kiáramlás ment végbe a hazai munkaerőpiacon, így kiemelkedő figyelmet kellett szentelni az aktív munkaerő-piaci politikák elősegítésére, a szociális ellátásban vagy egyéb társadalmi transzferben részesülők munkaerő-piaci beilleszkedésére. Az intézkedésekhez kapcsolódó monitoring mutatók értékeit jórészt 2006-

⁶ Szociális és Munkaügyi Minisztérium;
<http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1&articleID=21047&ctag=articlelist&iid=1>

⁷ Uo.

ig tervezte teljesíteni Magyarország Kormánya, hiszen tagállamként ekkor részesülhetünk, a számos beavatkozás erőforrását, pénzügyi alapját biztosító Európai Szociális Alap és más strukturális alap forrásaiból.

Az „aktív és preventív intézkedések a munkanélküliek és az inaktívak számára” című prioritás esetén a Magyarország 2004-ben benyújtott Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterve [legfontosabb kihívásnak a tartós munkanélküliség kezelését látja](#), melynek keretében vállalja tagállamunk a tartós munkanélküliségi ráta 2,2 százalékra való csökkenését. Ezen felül elhatározzák, hogy a nyilvántartásba belépők közül tartós munkanélkülivé válók aránya a 25 éven aluliak körében 21,3 százalékról (2003) 18,0 százalékra csökken, az ennél idősebb körében pedig nem fogja meghaladni a 12 százalékot 2006-ban (2003-ban 13,9%). A helyzetértékelésnek és az ajánlásnak megfelelően [hazánk javította a szolgáltatásokba és aktív eszközökben részesülők arányát](#), különösen a kiemelt célcsoportokban, és a kapcsolódó beavatkozásokhoz számszerű mutatókat társított. Fontos célja még hazánk első Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervének, hogy [az Állami Foglalkoztatási Szolgálat szolgáltatásainak kiterjesztése az inaktív népességre](#), valamint a munkaerő-piaci szolgáltatások és az aktív eszközök hatékonysága javuljon. A kihívások megválaszolására a legmarkánsabb vállalásokat az Állami Foglalkoztatási Szolgálat által biztosított aktív munkaerő-piaci eszközök bővítésével, az munkaügyi központok programjain keresztül teszi tagállamunk.

A 2. irányvonal szerint a tagállamok ösztönzik több és jobb munkahely létrehozását a vállalkozás, az innováció, a beruházási kapacitás támogatásával és a vállalkozások számára kedvező környezet biztosításával. E területen fontos kihívásaink, hogy

- a vállalkozások számára kedvezőbb környezetet kell kialakítani;
- biztosítani kell a foglalkoztatásbarát bérnövekedést;
- erősíteni kell a kkv-k versenyképességét, és ösztönözni kell a munkahelyteremtő beruházásokat;
- erősíteni kell a K+F szektor és a vállalkozások együttműködését;
- fejleszteni kell a vállalkozói és vállalatvezetési ismereteket.

Továbbá a Tanács az ajánlásaival is megerősítette, hogy csökkenteni kell a munkáltatókat terhelő adó- és járulékkerheket, és további erőfeszítéseket kell tenni – a szociális partnerekkel együttműködve – a foglalkoztatásbarát bérnövekedés elérése érdekében.

A Strukturális Alapokból finanszírozott fejlesztéseken kívül számos szakpolitikai döntés megjelenik a Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervben. A céloknak megfelelően [átalakították a szociális segélyezési rendszert és passzív ellátások rendszerének több más elemét](#). Ilyen [a rokkantnyugdíj rendszerének átalakítása, mely a későbbi dokumentumok egyre hangsúlyosabb eleme](#) lesz. Az Akcióprogram legfontosabb számszerűsített célja 2006-ig a foglalkoztatási ráta tekintetében az 59 százalék elérése volt, mely a nők esetében 53 százalék, míg a férfiaknál 64 százalék elérését irányozta elő. Az 55 év felettiek esetében ekkor 33 százalékos arányt vállalt tagállamunk (1. táblázat).

1. táblázat: Uniós és nemzeti célkitűzések a foglalkoztatási rátához

Foglalkoztatási ráta	EU-átlag		Uniós célkitűzések		Magyarország	Nemzeti célkitűzések	
	Tény (2003)		2005	2010	Tény (2003)	2006	2010
	EU-15	EU-25	EU-15	EU-25			
Összesen	64,3	62,9	67	70	57,0	59	63
Nők	56,0	55,0	57	60	50,9	53	57
Férfiak	72,5	70,8			63,4	64	69
55+	41,7	40,2			29,0	33	37

Forrás: Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv

A Foglalkoztatási Stratégia átalakulásának okai és menete

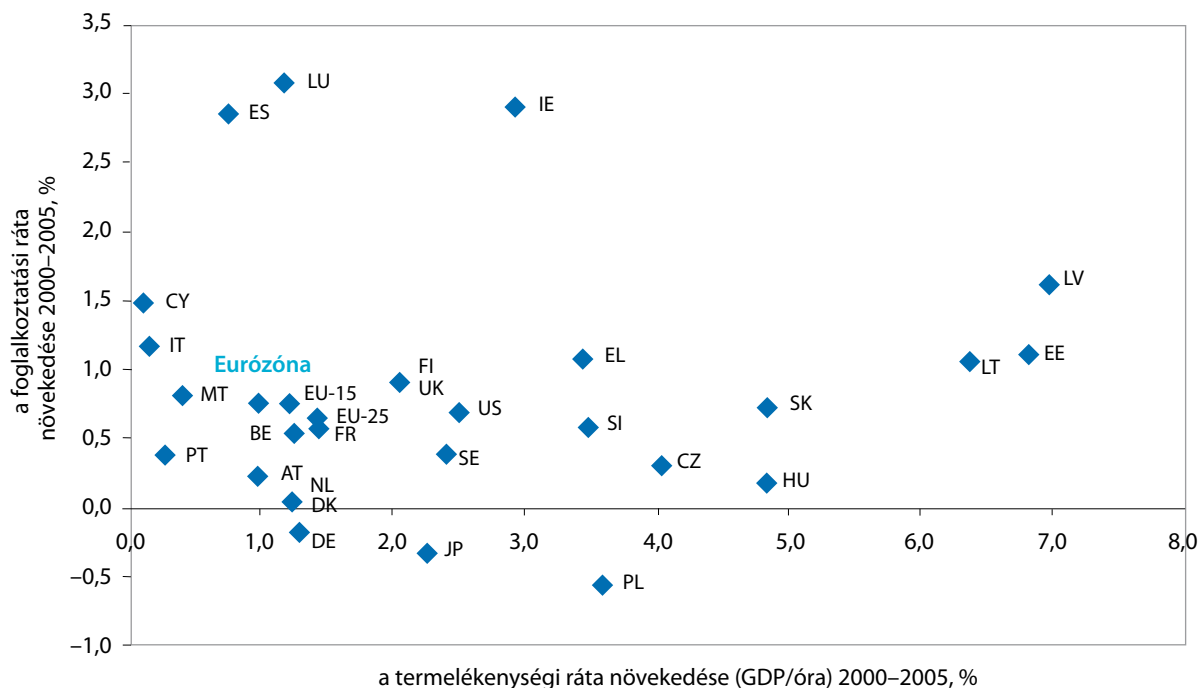
2005-re egyértelműen látszott, hogy a lisszaboni stratégia átdolgozásra szorul. Szerkezeti nehézségekkel küzdött a kibővült Európai Unió és a társadalom is. A társadalom előregegyedése és a megtorpanni látszó gazdasági teljesítmény nyomást gyakorolt a közösség tagállamaira és az európai szociális modellre egyaránt, így a Bizottság azt javasolja, hogy a lisszaboni célkitűzések teljesítését egy tartós, erőteljesebb gazdasági növekedéssel, valamint több és jobb minőségű munkahely kialakításával kell elősegíteni.

Ahogy a 6. ábrán is látható, a 2000–2005 közötti időszakban a termelékenység növekedése mellett a foglalkoztatási ráta növelése kismértékben volt megvalósítható. A 2004-ben újonnan csatlakozó tagországok a közösségbe való belépés időszaka előtt az EU-15 átlagot meghaladó termelékenységnövekedésről számolhattak be, mégis maradt alul a foglalkoztatási szintjük növekedése. Hazánk termelékenysége ekkor különösen nagyot bővül, miközben az alacsony foglalkoztatási szintünk kismértékben tudott növekedni.

A foglalkoztatási célkitűzéseket ezután integráltan, a makrogazdasági és mikrogazdasági elemekkel kiegészítve dolgozták ki. Ez a folyamat elősegítette, hogy cselekvések, különböző célú beavatkozások erősítsék egymást, növelve a szinergiát és a hatékonyságot. Az első integrált iránymutatásokat az Európai Bizottság 2005 áprilisában terjesztette a Tanács elé. A Tanács 2005 júliusában, de nem egységes szerkezetben adta ki iránymutatásait a tagállamok számára. Az integrált 24 iránymutatásból 8-at (18–24) adott ki a Tanács foglalkoztatási iránymutatásként. Az integrált iránymutatások a növekedés és a foglalkoztatás érdekében a következő prioritások mentén terveztették a tagállamok akcióterveit.⁸

- 17. iránymutatás: A teljes foglalkoztatás elérésére, a munka minőségének és termelékenységének javítására és a társadalmi és területi kohézió megerősítésére irányuló foglalkoztatáspolitikák végrehajtása
- 18. iránymutatás: A munka életciklus-alapú megközelítésének elősegítése
- 19. iránymutatás: Befogadó munkaerőpiac biztosítása, a munka vonzóvá és kifizetődővé tétele az álláskeresők – köztük a hátrányos helyzetűek – és az inaktívak számára

⁸ 2005/600/EK: A Tanács határozata (2005. július 12.) a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról



Forrás: Joint Employment Report 2006/2007, Brussels, 7 February 2007.

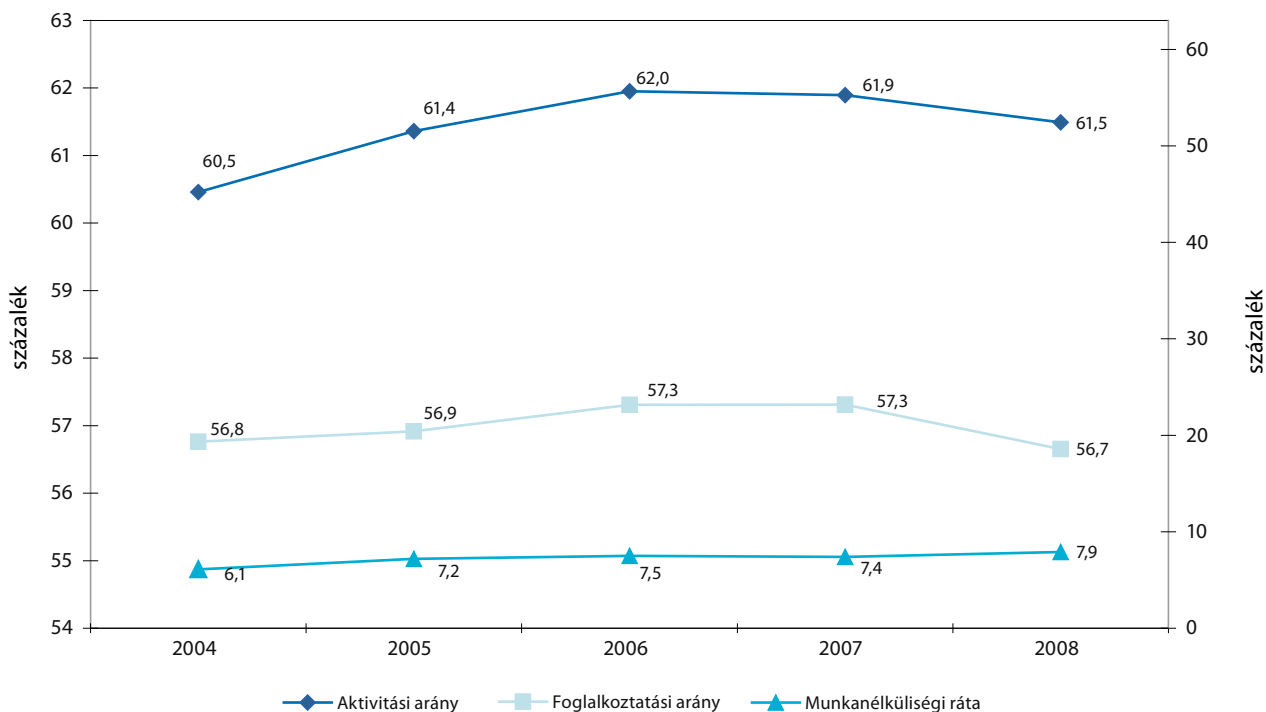
6. ábra: A foglalkoztatási és termelékenységi fejlődés a tagállamokban

- 20. *iránymutatás:* A munkaerő-piaci igények összehangolásának javítása
- 21. *iránymutatás:* A rugalmasságnak a foglalkoztatás biztonságával együtt járó elősegítése és a munkaerő-piac szegmentálódásának csökkentése, kellő figyelemmel a szociális partnerek szerepére
- 22. *iránymutatás:* A foglalkoztatásbarát munkaerőköltség-fejlesztés és bérszabályozó mechanizmusok biztosítása
- 23. *iránymutatás:* A humán erőforrás terén tett befektetések kiterjesztése és javítása
- 24. *iránymutatás:* Az oktatási és képzési rendszereknek az új munkahelyi körülményekre figyelemmel történő kiigazítása

2.7.7. „Nemzeti akcióprogram a növekedésért és a foglalkoztatásért”

A 2005-ben kiadott iránymutatások alapján Magyarország 2005 decemberére készítette el a „Nemzeti akcióprogram a növekedésért és a foglalkoztatásért” (NAP)⁹ című dokumentumot. A NAP az iránymutatások mentén a gazdaságpolitikai cselekvési tervvel egységes szerkezetben tartalmazza foglalkoztatáspolitikai céljainkat három évre (2005–2008). Ekkor érezhetően megbomlik az 1997-ben kialakult és a lisszaboni célok kitűzése után is működtetett feszes koordináció. Természetesen a Nemzeti Akcióprogramokat is értékeli a Tanács, azonban már évente nem korrigálhatóak újabb iránymutatásokkal.

Hazánkban sajnos az első Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv céljai sem teljesültek, hiszen 2006-ban a foglalkoztatási ráta 57,3 százalék volt, ami 1,7 százalékponttal elmaradt a vállalt értéktől (7. ábra). A nők foglalkoztatási rátája esetén 1,9, míg a férfiak esetén 0,2 százalékpontos elmaradást mérhettünk 2006-ban saját korábbi célkitűzéseinktől.



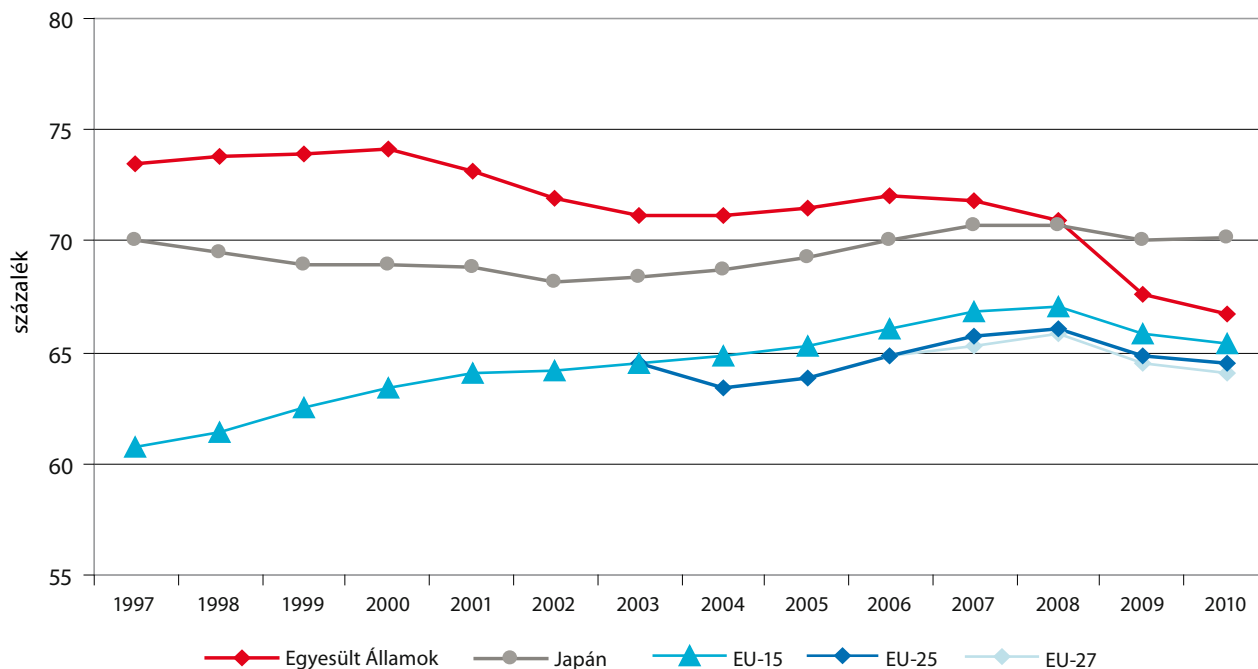
Forrás: KSH

7. ábra: Foglalkoztatási és aktivitási arány, valamint a munkanélküliségi ráta, 2004–2008

⁹ Szociális és Munkaügyi Minisztérium; <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=13950>

2.7.8. A Tanács utolsó irányvonalai a lisszaboni menetrend végéig

A 2008-ban kiadott foglalkoztatási iránymutatások az előzőhöz hasonló szerkezetben kerültek a tagállamok elé. A lisszaboni célkitűzéseken a Tanács 2008/618/EK határozata sem változtat: a teljes foglalkoztatás, a munka minőségének és termelékenységének növelése és a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése a legfontosabb az évtized utolsó tervezési időszakában is. Továbbá az iránymutatások címe is hasonló maradt erre az időszakra, pedig [a munkaerőpiacokra 2009-ben begyűrűző gazdasági világválság miatt mind a tagállamok, mind a közösség elveszti a lisszaboni célkitűzések elérésének reményét \(8. ábra\).](#)



Forrás: Eurostat

8. ábra: Foglalkoztatási ráta, 1997–2010

Láthatóvá vált, hogy [a közösség foglalkoztatási rátájának 11 évig tartó folyamatos növekedése 2008-ban véget ért](#), hiszen az EU-15 között 2009-ben mért 65,8 százalék is távolodott a 2010-re megcélzott 70 százaléktól, és még további 0,4 százalékpontot zuhant az arány, mire a lisszaboni stratégia végkép lezáródhatott.

2.7.9. Az Európa 2020 stratégia és a jelenlegi iránymutatások

A foglalkoztatáspolitikai koordinációs mechanizmusa folytatódik ugyan, de 2010-től az Európa 2020 stratégiában ölt testet. Az Európa 2020 stratégia keretében a tagállamoknak és az Európai Uniónak az „intelligens” növekedést célzó – azaz a tudáson és az innováción alapuló – reformokat kell végrehajtaniuk. Az Európa 2020 egy valóban integrált célokat tartalmazó stratégia, melynek mérvadó újítása a szegénység elleni küzdelem célkitűzéseinek számszerű beépítése a közösségi politika tervezésébe.

A Tanács 2010/707/EU számú határozata 2010 októberétől a következő négy iránymutatás köré szervezi a foglalkoztatáspolitikát:

- 7. iránymutatás: A munkaerő-piaci részvétel növelése és a strukturális munkanélküliség csökkentése, valamint a munkahelyek minőségének javítása
- 8. iránymutatás: A munkaerő-piaci igényeknek megfelelő, képzett munkaerő és az egész életen át tartó tanulás ösztönzése
- 9. iránymutatás: Az oktatási és képzési rendszerek minőségének és teljesítményének javítása minden szinten, valamint a felsőoktatásban vagy azzal megegyező oktatási formában részt vevők számának növelése
- 10. iránymutatás: A társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem

A következő öt célt számszerűsítették a közösség és a tagállamok vállalásaiban:

1. Foglalkoztatás: Biztosítani kell, hogy a 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya elérje a 75 százalékot. Magyarország is ezt a vállalást tette meg a tárgyalások során.

2. K+F/innováció: Az EU (köz- és magánforrásból származó) GDP-jének 3 százalékát a kutatás/fejlesztés és az innováció ösztönzésére irányuló beruházásokra kell fordítani. Hazánk e célra a GDP 1,8 százalékát fordítja – vállalásai szerint – a következő években.

3. Éghajlatváltozás/energia: Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását 20 százalékkal csökkenteni kell az 1990-es szinthez képest (vagy akár 30%-kal, ha adottak az ehhez szükséges feltételek). A megújuló energiaforrások arányát 20 százalékra kell növelni. Az energiahatékonyságot 20 százalékkal kell javítani. 14,65 százalékkal növeli Magyarország a megújuló energiaforrások arányát, míg az energiahatékonyságot 2,96 százalékkal javítja.

4. Oktatás: Az iskolai lemorzsolódási arányt 10 százalék alá kell csökkenteni. El kell érni, hogy a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40 százaléka felsőfokú végzettséggel rendelkezzen. Magyarország a lemorzsolódási arány csökkentését teljes mértékben, míg a felsőoktatási végzettség megszerzésének célkitűzését 30,3 százalékban vállalta.

5. Szegénység/társadalmi kirekesztés: Legalább 20 millióval csökkenjen azok száma, akik nyomorban és társadalmi kirekesztettségben élnek, illetve akik esetében a szegénység és a kirekesztődés reális veszélyt jelent. Hazánk 450 ezer deprivációban élő ember felzárkózását fogja elősegíteni.

Országspecifikus ajánlások Magyarországnak a 2011–2015 közötti időszakra

A célok elérését elősegítendő a koordináció továbbra is működik, így a **2011–2015 közötti időszakra az Európai Tanács ajánlásokat adott ki Magyarországnak számára**, melyek közül négy a foglalkoztatáspolitikát érinti:

„(10) A foglalkoztatási ráta az EU-ban a legalacsonyabbak közt van (60,4%). A nők foglalkoztatottsága is alacsony (55,0%), és a 0–6 év közötti gyermeket nevelő és nem nevelő nők foglalkoztatási aránya közötti eltérés a második legnagyobb az EU-ban (33,6 százalékpont, míg az uniós átlag 12,1). Hiányosságok mutatkoznak a magyarországi napközbeni gyermekgondozási szolgáltatások kapacitása és minősége terén egyaránt, különösen hiányos az ellátás a nagyobb városokon kívül és a magas munkanélküliséggel jellemzett régiókban. **A napközbeni gyermekgondozási ellátás nyújtásának javítása** fontos intézkedés lenne annak megkönnyítésére, hogy mindkét szülő a munkaerő részét képezhesse.

(11) **Magyarországon viszonylag magas a munka adóterhe**. A személyi jövedelemadó új rendszere részben kezeli a foglalkoztatásra gyakorolt negatív hatásait, de a gyermektelen alacsony keresetűek adóterhe valójában nő, különösen, ha figyelembe vesszük a foglalkoztatási adókedvezmények fokozatos megszüntetését.

(12) **A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat elégtelen adminisztratív kapacitástól szenved**, és a korábbi pénzeszköz-injekciók nem javították a szolgáltatások hatékonyságát a munkanélküliek munkaerő-piaci integrálása terén. **A foglalkoztatási programok finanszírozása nem kapcsolódik eléggé az eredményekhez**. A munkanélküliségi juttatások időtartamát nemrég az unióban legalacsonyabb szintre csökkentették. Értékelni kell ezen intézkedés munkaerőpiacra gyakorolt hatását, különösen a foglalkoztatásban való részvétel növelése terén mutatott hatékonyságának meghatározása céljából.

(13) **A szegénység** és az olyan kapcsolódó tényezők, mint a munkanélküliség vagy az alacsony képzettségi szint továbbra is **aránytalanul nagymértékben érint néhány hátrányos helyzetű csoportot, például a romákat**. **Az alacsony képzettségűek foglalkoztatási aránya különösen alacsony** (36,8% az 53,4%-os európai átlaghoz képest), főleg a férfiak körében. Becslések szerint a roma népesség 70 százaléka a szegénységi küszöb alatt él. Nagy többségük hátrányos helyzetű térségekben él, kevés hozzáféréssel a munkaerő-piaci lehetőségekhez és a közszolgáltatásokhoz.”¹⁰

A munkaerőpiac működésére számos tényező van hatással, így a foglalkoztatás bármilyen irányú befolyásolása nagy körültekintést és türelmet követel meg kutatóktól, intézményektől, politikusoktól. Az itt bemutatott folyamaton, az Európai Foglalkoztatási Stratégia történetén keresztül is látható, hogy évek hosszú folyamán a gazdasági és társadalmi körülményeket figyelembe véve lehet és érdemes beavatkozásokat tervezni. Rége óta jelen lévő markáns cél a foglalkoztatás bővítése és a munkaerőpiac élénkítése most már nemcsak a nemzetállamok, hanem az Európai Unió közössége számára is. Mára mindenki számára világossá vált, hogy nem csupán a gazdaság és az államháztartás számára fontos a munkaerő kihasználása és a társadalmi vé-

¹⁰ A Tanács ajánlása (2011. július 12.) Magyarország 2011. évi nemzeti reformprogramjáról és a Tanács véleménye Magyarország 2011–2015 közötti időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:209:0010:0013:HU:PDF>

dőháló kímélése, hanem minden európai állampolgár önmegvalósításának és méltóságának elengedhetetlen eszköze a munkaerő-piaci integráció.

Ellenőrző kérdések

1. Mikor és mi volt az első Uniós szintű lépés a közös foglalkoztatási stratégia megalkotásában?
2. Sorolja fel a luxemburgi csúcson meghatározott foglalkoztatáspolitikai irányvonalakat! Röviden ismertesse ezeket!
3. Milyen horizontális célkitűzéseket tartalmaz az Európai Unió foglalkoztatáspolitikai stratégiája?
4. Milyen tényezőket emel ki a Wim Kok jelentés (2003) a foglalkoztatási célok elérése érdekében?
5. Milyen sajátosságok jellemezték, jellemzik a magyarországi munkaerőpiacot, foglalkoztatáspolitikát?
6. Ismertesse a 2011 – 2015 közötti időszak Magyarországra vonatkozó, a foglalkoztatáspolitikához köthető országspecifikus ajánlásokat!

Irodalom

2001/63/EC: Council Decision of 19 January 2001 on Guidelines for Member States' employment policies for the year 2001. *Official Journal*, L 022, 24/01/2001, 0018–0026.

2002/177/EC: Council Decision of 18 February 2002 on guidelines for Member States' employment policies for the year 2002. *Official Journal*, L 060, 01/03/2002, 0060–0069.

2003/578/EC: Council Decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States.

2004/740/EC: Council Decision of 4 October 2004 on guidelines for the employment policies of the Member States.

2005/600/EC: Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States.

2008/618/EC: Council Decision of 15 July 2008 on guidelines for the employment policies of the Member States.

2010/707/EU: Council Decision of 21 October 2010 on guidelines for the employment policies of the Member States.

Az Európai Unió lisszaboni stratégiájához készült *Nemzeti akcióprogram a növekedésért és foglalkoztatásért 2008–2010*. Budapest, 2008. November.

Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community (97/C 340/03).

Council Decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States.

Council Recommendation of 12 July 2011 on the National Reform Programme 2011 of Hungary and delivering a Council Opinion on the updated convergence programme of Hungary, 2011–2015.

Council Recommendation of 18 February 2002 on the implementation of Member States' employment policies.

Council Recommendation of 12 July 2011 on the National Reform Programme 2011 of Hungary and delivering a Council Opinion on the updated convergence programme of Hungary, 2011–2015.

Delors-féle Fehér könyv a növekedésről, a versenyképességről és a foglalkoztatásról, 1993.

Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005–2008), Brussels, 12.4.2005 COM(2005) 141 final.

Jelentés Magyarország Felülvizsgált Nemzeti Lisszaboni Akcióprogramjának végrehajtásáról, 2007. október.

Joint Employment Report 2006/2007. Council of the European Union Brussels, 7 February 2007.

Nagy Katalin (2002): Az Európai Foglalkoztatási Stratégia és az Európai Szociális Alap. In Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Szociális Alap és Magyarország*. Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, Budapest, 193–237.

Nagy Katalin, Tóth Renáta (2004): Foglalkoztatáspolitikai. In Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. OFA Kht., Budapest.

Nemzeti akcióprogram a növekedésért és a foglalkoztatásért, 2005–2008. <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=13950>

Revised National Lisbon Action Programme for Growth And Employment, 2006 Október. http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

Wim Kok vezette Foglalkoztatási Speciális Munkacsoport jelentése: *Munkahelyek, munkahelyek, munkahelyek – Több munkahelyet teremteni Európában!* (Jobs, jobs, jobs – creating more jobs in Europe). http://einclusion.hu/wp-content/uploads/2007/09/wimkok_jelentes.pdf

2.8. Romapolitika az EU-ban

VAJDA GYÖRGYI

2011 első felében sokat lehetett hallani a médiában az „[uniós roma keretstratégiáról](#)”. A roma integrációval korábban is foglalkoztak már az uniós tagállamok, azonban a 2011. I. félévben az EU Tanácsának elnöki posztját betöltő Magyarország vállalta, hogy „magasabb szintre emeli” a tagállamok közötti együttműködést a romák integrációja érdekében. Az uniós szakzsargonban minden kifejezésnek pontosan meghatározott értelme van, ezért már itt fontos hangsúlyozni, hogy [az elfogadott rendszer nem nevezhető uniós roma stratégiának](#), ahogyan a sajtóban gyakran hivatkoznak rá, mert az egy egységes, központi tervezésű programcsomagot feltételezne. Még csak „keretstratégiának” sem nevezhetjük, mert céljai a nemzeti célkitűzésekből tevődnek össze. Ezért a tanulmányban szó szerinti fordításban „keretnek” vagy „keretrendszernek” fogjuk nevezni, hiszen valóban a nemzeti stratégiák európai keretéről van szó. A rendszer nemzeti szintű és uniós dimenzióit lentebb ismertetjük.

[Az uniós roma keretrendszer példátlan gyorsasággal](#), kevesebb mint két hónap alatt történt [elfogadtatása](#) a rá irányult politikai figyelemnek és a kulcsfontosságú uniós szervek egyöntetű elkötelezettségének volt köszönhető. Bár a 2020-ig tartó időszakra célokat megfogalmazó keretrendszer valódi sikerességét csak évek múlva lehet majd megítélni, egyértelmű magyar vonatkozásai miatt mindenképpen helye van a tananyagban.

2.8.1. Előzmények

Bár a roma népesség számáról, jellemzőiről definíciós problémák miatt nehéz megbízható adatot mondani, abban egyetértés van, hogy társadalmi-gazdasági jellemzőik, jövedelmi helyzetük, egészségi állapotuk alapján is a leghátrányosabb helyzetű csoportokhoz tartoznak. Demográfiai jellemzőik eltérnek a társadalmi átlagtól jóval alacsony a várható élettartamuk, viszont magasabb termékenységük következtében. [Európában jelenleg számukat 10–12 millióra, az EU tagállamaiban 8 millióra becsülik](#), de a fentiek miatt [a romák számának növekedése várható](#). Az EU tagállamai közül hatban élnek nagyobb számban romák: Romániában, Bulgáriában, Magyarországon, Szlovákiában, Csehországban és Spanyolországban. Ezért azokban az európai országokban, ahol nagy számarányban élnek, az elmúlt évtizedekben már a szociálpolitikai, társadalmi integrációs erőfeszítések célcsoportjai voltak. Magyarországon is a '90-es évek közepétől készültek kormányzati intézkedési tervek a roma emberek helyzetének javítására. [Nemzetközi szinten azonban a 2000-es évek előtt nem merült fel a közös fellépés a romák helyzetének javítására](#).

Két alapvető megközelítés különböztethető meg: az egyik a romák hátrányos helyzetét alacsony végzettségükből fakadó hátrányos munkaerő-piaci helyzetükkel, a sokgyermekes családokra jellemző jövedelmi prob-

lémákkal, tradicionálisan rossz infrastruktúrájú lakókörnyezetükkel magyarázza, és helyzetüket is e dimenziók mentén – a nem roma, hasonló helyzetű lakosságra is kiterjedő eszközökkel, programokkal – igyekszik javítani. A másik szerint a romák még az ugyanolyan képzettségű, demográfiai helyzetű stb. emberekhez képest is hátrányt szenvednek a többségi társadalom és az ellátórendszerek, piaci szereplők etnikai alapú hátrányos megkülönböztetéséből adódóan, ezért a romák egyenlő jogainak biztosítására, a diszkrimináció, a rasszizmus elleni küzdelemre kell helyezni a hangsúlyt. Emellett indokolt a romák számára fenntartott programok indítása, az ún. pozitív diszkrimináció alkalmazása. A kiegyensúlyozott vélemények egyetértének abban, hogy mindegyik megközelítést figyelembe kell venni.

A romák integrációja érdekében mind uniós, mind egyéb nemzetközi színtereken korábban is tettek már erőfeszítéseket. Nemzetközi szintén a [diszkrimináció, a rasszizmus elleni küzdelem](#) dimenziója volt uralkodó a legutóbbi időkig: nemzetközi szervezetek (pl. ENSZ, Európa Tanács) emberi jogi egyezmények alapján vizsgálták, hogy az egyes országokban rendelkezésre állnak-e a hatékony eszközök többek között az etnikai alapú hátrányos megkülönböztetés, a rasszizmus kezelésére. Az ezt biztosítani hivatott nemzetközi és nemzeti jogszabályok az európai országokban rendelkezésre állnak, alkalmazásukról időről időre számot kell adni nemzetközi fórumokon.

A roma népesség mint a társadalmi-gazdasági integrációs törekvések kiemelt célcsoportja csak a [2000-es évek derekától jelent meg európai dimenzióban](#), azt megelőzően nemzeti hatáskörbe tartozó témának minősült. Ez illeszkedik ahhoz az általános trendhez, ami általában is nemzeti hatáskörbe tartozónak tekintette a szegénység, társadalmi kirekesztettség elleni küzdelmet, a szociálpolitikát, amittől csak lassú elmozdulás volt tapasztalható az elmúlt egy évtizedben.

Az európai roma keretrendszer előzményei közül kettőt mutatunk be: a Roma Integráció Évtizede Programot, valamint az európai uniós előzményeket, hiszen ezeknek volt a legnagyobb hatásuk az elfogadott keretrendszerre.

Roma Integráció Évtizede Program

A [Roma Integráció Évtizede Program 2005–2015 \(RIÉP\)](#) – Soros György kezdeményezésére – a romák társadalmi-gazdasági helyzetének, társadalmi befogadásának erősítése céljával létrejött nemzetközi együttműködés a jelentős roma lakosságú európai országok között. Kormányzatokat, civil szervezeteket és kormányközi szervezeteket tömörít. [Megalakulása](#) egy [2003-as budapesti konferenciára](#) vezethető vissza, amelynek eredményeként 2005 februárjában az első nyolc részt vevő tagállam miniszterelnökei aláírták a Roma Integráció Évtizede Program deklarációját.

[Jelenleg](#) (2012) [12 ország vesz részt](#) a programban: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Csehország, Horvátország, Macedónia, Magyarország, Montenegró, Románia, Spanyolország, Szerbia és Szlovákia. Szlovéniának, illetve 2012-től az USA-nak megfigyelői státusza van. [A program a romák társadalmi-gazdasági integrációjára összpontosít, négy fő területe: az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügy és a lakhatás.](#) Ez a négy terület jelenik meg az uniós roma keretrendszerben is. Továbbá [hangsúlyos szerepet kap](#) a RIÉP céljai között a [diszkrimináció elleni küzdelem](#), mivel a romák hátrányos helyzete az egyes szakte-

rületeken jelentős részben az ellenük irányuló diszkriminációnak tudható be. A program részben a tagállamok és nemzetközi szervezetek (pl. Világbank, Nyílt Társadalom Alapítvány – OSF) által biztosított felajánlásokból működtet konkrét programokat. Ezek közül kiemelendők a kölcsönös tanulást elősegítő rendezvények, illetve a [Roma Oktatási Alap](#) (REF) keretében az iskolai deszegregációt, illetve a roma és nem roma gyermekek közti különbségek mérséklését célzó projektek, valamint ösztöndíjprogramok. Másik hangsúlyos eleme, hogy a tagországok mindegyike kialakította a RIÉP céljai mentén 2015-ig szóló Stratégiai Tervét, amely célokat és indikátorokat határoz meg a prioritási területeken.

A RIÉP égisze alatt tartott rendezvények állandó szereplői egyes nemzetközi szervezetek (UNDP, Európai Tanács, UNICEF), illetve nemzetközi emberi jogi szervezetek is (European Roma Information Office – ERIO, European Roma and Traveller Forum, European Roma Rights Centre – ERRC), így biztosítható a kormányzati és nem kormányzati szereplők közötti párbeszéd.

[A RIÉP jelentős szerepet töltött be az uniós roma keretrendszer elfogadtatásában](#), és a részt vevő országok köre is átfedésben van egymással. A két program megközelítése, céljai közti hasonlóság miatt felmerül a kérdés, hogy szükség van-e a két párhuzamos programra. Erről jelenleg még nincs döntés, de vannak olyan elképzelések, amelyek a nem uniós tag RIÉP-országok bevonását szorgalmazzák az uniós roma keretrendszerbe.

Európai uniós előzmények

Az [Európai Unió viszonylatában 2004 előtt alig találunk utalást a roma népességre](#), leszámítva a faji és etnikai alapú diszkriminációt az egyéb okokra visszavezethető diszkriminációval együtt tiltó jogszabályokat. Bár egyes „rég” tagállamokban jelentős roma kisebbség él (pl. Spanyolország, Franciaország), a roma integrációs politikáik meglehetősen eltérőek voltak, és nem merült fel a kérdés nemzetközi szintű kezelésének szükségessége. [Ez a helyzet a kelet-közép-európai tagállamok 2004-es csatlakozásával változott meg](#), de Románia és Bulgária 2007-es csatlakozásával még tovább erősödött. Az új tagállamokban általában is jóval alacsonyabb az életszínvonal, a mélyszegénység sokkal súlyosabb formái fordulnak elő, továbbá a mélyszegénységben élő népességük jelentős arányban romákból áll. A 2000-ben elindított, [szegénység elleni küzdelemre vonatkozó uniós nyitott koordinációs együttműködés keretében](#) a tagállamoknak rendszeres időközönként jelentéseket kell készíteniük az EU Bizottság felé a szegénység elleni stratégiáikról. E jelentésekben [2004 után már rendszeren felmerültek a romák mint az egyik fő célcsoport](#). Ezért a rendszeresen készülő európai bizottsági értékelések is elkezdtek foglalkozni a romákkal, igaz, [eleinte a bevándorlókkal együtt említve](#) őket. A nyugat-európai tagállamokban ugyanis a harmadik országokból érkező bevándorlók társadalmi integrációja ugyanolyan összetett feladatot jelenthet, mint a romáké, és számunkra ez okoz társadalompolitikai kihívást. Egyre többször merült fel ugyanakkor az igény egy önálló uniós romapolitika iránt is.

Az EU intézményei közül 2007 után mind az Európai Parlament, mind a Tanács többször is foglalkozott a roma témával. A magyar elnökségi félévet megelőzően négy alkalommal születtek tanácsi következtetések a roma integráció témájában, és az Európai Parlament is több határozatot elfogadott. Tudjuk, hogy a tanácsi következtetés műfajára nézve jogilag nem kötelező dokumentum, egyfajta politikai elköteleződést fejez ki,

szankciók azonban társulnak a be nem tartásához. Főleg nem kormányzati szereplők részéről állandó az igény, hogy az EU jogi normákkal (pl. irányelv, rendelet) is szabályozza a társadalmi integrációs kérdéseket, a tagállami kormányok azonban ellenállnak ennek, és fenntartják a nemzeti hatáskör elsődlegességét, ami gátat szab erősebb uniós jogi eszközök elfogadásának.

2008 szeptemberében került megrendezésre az [első Európai Roma Csúcs](#), amely elnevezéséből adódóan egy magas szintű találkozó volt a tagállami kormányzatok és civil szervezetek részvételével. A jelenlévők az információcsere rendszeressé tételét, egy állandó roma témájú fórum létrehozását kérték. Az Európai Unió Tanácsának cseh (2009-ben), majd spanyol (2010-ben) elnöksége zászlajára tűzte a roma témát. 2009 áprilisában sor került az [Európai Platform a Roma Integrációért](#) elnevezésű fórum első ülésére, ahol az érintett szereplők széles köre folytatott eszmecsere. Ennek eredményeként [kidolgozták a romák társadalmi befogadásának 10 közös alapelvét](#). Ezek szerint a tagállami kormányzatoknak az alábbiakra kell törekedniük:

1. [gyakorlatias és diszkriminációmentes szakpolitikák](#);
2. [a roma célcsoportra vonatkozó kifejezett, de nem kizárólagos célzás](#) az intézkedések tervezése során;
3. [interkulturális megközelítés](#);
4. [a romák szempontjainak horizontális figyelembevétele a politikaformálásban](#);
5. [a nemi vonatkozás figyelembevétele](#);
6. [a tényeken alapuló szakpolitikák elterjesztése](#);
7. [a közösségi pénzügyi eszközök használata](#);
8. [a regionális és helyi önkormányzatok bevonása](#);
9. [a civil társadalom részvétele](#); valamint
10. [a romák aktív részvétele](#).

A kifejezett, de nem kizárólagos célbavétel azt jelenti, hogy a romák alkotják a beavatkozások célcsoportját, ám más, hasonló társadalmi, gazdasági helyzetű személyek sincsenek kizárva.

2010 első félévében, a spanyol elnökség idején az [Európai Bizottság](#) közleményt bocsátott ki „A romák társadalmi és gazdasági integrációjáról Európában”¹ címmel, amelyben elsősorban saját magának jelölt ki feladatokat a roma integrációval kapcsolatos tagállami erőfeszítések támogatására. [Elkötelezte magát](#) további [Roma Csúcsok \(kétévente\)](#) és [Roma Platform ülések \(évente\) megrendezésére](#), valamint arra, hogy javaslataival elősegíti és [figyelemmel kíséri az uniós Strukturális Alapokból és az Előcsatlakozási Alapból a roma integrációs célú beavatkozások megvalósítását](#). Ebből a vállalásból következően az Európai Bizottság 2009-től ún. [magas szintű látogatásokat tesz a jelentős roma népességű tagállamokban](#), kifejezetten azért, hogy megvizsgálják, hogyan használják fel a tagállamok a Strukturális Alapok forrásait a romák integrációja érdekében. Magyarországon 2009-ben, 2011-ben és 2012-ben volt ilyen találkozó.

¹ COM(2010) 133; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0133:FIN:HU:DOC>

2010 áprilisában sor került a második Európai Roma Csúcsra, ahol a spanyol–belga–magyar „Trió” közös nyilatkozatban vállalta a roma integráció uniós szintű előmozdítását (ún. Córdobai Nyilatkozat). 2010 júniusában összehívták a Roma Platform újabb ülését is. Ezen felhívták a későbbi elnökségi országokat, hogy mindegyikük foglalkozzon a roma témának valamely konkrét vetületével. Olyan témákat határoztak meg, mint az oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás, az egészségügy, a kultúra, a gazdasági válság hatásai vagy az emberi jogi jogsértések áldozatainak védelme. A soron következő belga elnökség például a kora gyermekkori szolgáltatásokat vizsgálta egy konferencia keretében.

A magyar elnökségre való felkészülés idején – 2010 őszén – egy további körülmény jelentős hatást gyakorolt az európai roma problémára: **egyre fokozódott a romák (elsősorban Romániából és Bulgáriából) Nyugat-Európába tartó migrációja, ami nagyságrendjéből adódóan társadalmi feszültségeket generált** a gazdasági válsággal sújtott európai társadalmak körében. **A romaellenesség egyes tagállamokban jogellenes állami megoldásokhoz vezetett.** A 2010. szeptemberi franciaországi roma kitoloncolások híre az Európai Bizottság részéről sem maradt válasz nélkül. A jogi következmények foganatosításán túl az események arra is ráirányították az Európai Bizottság figyelmét, hogy az eddigi eszközök nem hoztak eredményt. Civil szervezetek részéről is erősödött a nyomás mind a tagállami kormányzatokra, mind az uniós szervekre, hogy javítsák a romák helyzetét. Az **Európai Bizottságot** továbbra is **kötötte a tagállami hatáskör elsődlegessége**, ezért a saját kompetenciájába tartozó területre, a **Strukturális Alapok felhasználására irányította figyelmét**: 2010 szeptemberében a Bizottság több főigazgatóságának vezetőiből álló munkacsoport alakult a romák társadalmi integrációjára fordítható közösségi alapok hatékony felhasználásának ellenőrzésére. A munkacsoport 2010 decemberében készítette el jelentését, amelyhez az alapot a tagállamok által visszaküldött kérdőívek adták. Ez a nem közzétett jelentés tekinthető a későbbi uniós roma keretrendszer alapját képező 2011. áprilisi bizottsági közlemény egyik fő forrásának.

A **keretrendszer** megteremtésének **további nagyon fontos előzménye az Európai Parlament** 2011. március 9-én elfogadott **határozata**: „A romák integrációjának európai uniós stratégiája”². A határozat tárgyát képező jelentést a magyar, roma származású EP-képviselő, Járóka Livia jegyzi, aki 2005 óta munkálkodik a roma téma európai dimenziójának megerősítésén. A jelentés kiemeli, hogy a romák társadalmi integrációja össz-európai érdek, ezért a jogi keretek biztosítása mellett uniós szintű forrásokra és eszközökre is szükség van. **Javasolja egy uniós szintű krízistérkép megalkotását a leghátrányosabb térségek, szegregátumok azonosítására és azt, hogy a Strukturális Alapok forrásainak egy részét ezen területek felzárkóztatására fordítsák. A romák felzárkóztatása érdekében elsősorban szociális és területi célzást kell alkalmazni (nem pedig etnikai célzást).** Konkrét számszerű célok és közös indikátorok bevezetésére szólít fel.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0092&language=HU>

2.8.2. A Nemzeti Roma Integrációs Stratégiák Európai Kerete

Mint minden uniós döntési mechanizmus, az európai roma keretrendszer elfogadása is az Európai Bizottság javaslatával kezdődött, ami jelen esetben a Nemzeti Roma Integrációs Stratégiák Európai Keretéről 2020-ig elnevezésű közlemény volt³. Ez a javaslat került benyújtásra a tagállamokból álló Tanács elé, a magyar elnökség kezdeményezésére.

Az Európai Bizottság közleménye: „A nemzeti roma integrációs stratégiák európai keretrendszere 2020-ig”⁴

Figyelembe véve a fent ismertetett előzményeket, valamint az uniós kompetenciákat, a 2012. április 5-én megjelentetett bizottsági közlemény **nem kérdőjelezi meg a tagállamok elsődleges felelősségét a roma integráció kérdésében, azonban kijelöli a közös célokat, és javaslatot tesz a nemzeti szintű erőfeszítések** („nemzeti stratégiák”) megvalósításának **nyomon követésére**. A bizottsági javaslat meglehetősen jól egyensúlyoz az ambiciózus közös célok és a tagállami kompetenciák között. Felhívja a figyelmet a romák hátrányos helyzetére, és kiemeli, hogy a roma integráció jelentős gazdasági hozadékokkal járna. Felidézi a már rendelkezésre álló közösségi diszkriminációellenes normákat, azonban a társadalmi-gazdasági integrációra koncentrál. Elismeri, hogy a roma integráció kérdése – határon átnyúló jellegéből adódóan – közös uniós fellépést igényel. Ugyanakkor nem keletkeztet új közösségi hatáskört, hanem a tagállamokat szólítja fel arra, hogy a területükön élők romák számához igazodó arányban és figyelemmel a különböző kiindulási helyzetekre fokozzák erőfeszítéseiket, vagyis fogadjanak el roma integrációs stratégiákat, vagy a már meglévőket fejlesszék tovább.

A nemzeti roma integrációs stratégiákkal kapcsolatban a következő elvárásokat fogalmazza meg: azok az oktatáshoz, a foglalkoztatáshoz, az egészségügyhöz és a lakhatáshoz való hozzáférés javításának négy kulcsterületére koncentráljanak. Ha a tagállamok csökkenteni tudják ezeken a területeken a roma lakosság lemaradását az átlagnépességhez viszonyítva, azzal jelentősen hozzájárulnak az Európa 2020 stratégia keretében lefektetett számszerű céljaik eléréséhez is. A célterületek közül **egyedül az oktatáshoz kapcsol a Bizottság számszerűsíthető célt: 2020-ra el kell érni, hogy minden roma gyermek befejezze legalább az általános iskolát**. A négy célterületen felsorolja továbbá a legfontosabb beavatkozási területeket, mint amilyenek a szegregációmentes oktatás és lakhatás biztosítása, az iskolai lemorzsolódás elleni küzdelem, a foglalkoztatási területen a szakképzéshez való hozzáférés, a szociális gazdaság és a mikrohitel lehetőségei, a roma nők és gyermekek egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférése vagy a lakhatási integráció érdekében a szakterületeket átfogó integrált megközelítés a szegregált lakókörnyezetekben. A bizottsági felsorolás természetesen nem teljes.

³ COM(2011) 173 A Nemzeti Roma Integrációs Stratégiák Európai Keretéről 2020-ig; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:HU:PDF>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:HU:PDF>

A javaslat arra is felszólít, hogy a tagállamok határozzanak meg reális számszerű célkitűzéseket legalább az említett négy területen. Ezen célok eléréséhez tervezzék meg és hajtsák végre a megfelelő intézkedéseket, melyekhez megfelelő mértékű nemzeti és azokat kiegészítő uniós forrásokat bocsássanak rendelkezésre. Amely tagállamokban a romák társadalmi problémái bizonyos földrajzi területeken halmozottan vannak jelen, ott e leghátrányosabb térségek teljes lakosságára vonatkozóan tervezzenek intézkedéseket. Ezt nevezzük területi célzásnak. A stratégiák végrehajtásának nyomon követésére építsenek ki alapos monitoring rendszert. Konzultáljanak a civil szférával és a romák képviselőivel. Végül a nemzeti stratégiákat 2011. december végéig küldjék el a Bizottság részére, melyeket az 2012 tavaszára értékel, és az erről szóló jelentést benyújtja a Parlamentnek és a Tanácsnak. A javaslat kitér a jelentős roma népességű, csatlakozás előtt álló országokra is: [a csatlakozási folyamat során a Bizottság számon fogja kérni a roma integrációs törekvések bemutatását](#).

Mindezekon felül a közlemény konkrét javaslatokat is tartalmaz a Strukturális Alapok hatékonyabb felhasználására a roma integráció céljaira, már a jelenlegi (2007–2013-as) programozási időszakra. Bár az uniós alapok főszabály szerint csak kiegészítő jellegűek lehetnek a nemzeti költségvetésből finanszírozott intézkedésekhez képest, hiszen az EU nem kíván kötelező tagállami feladatokat pénzelni, a szociálpolitikában azonban nagyon fontos szerepet töltenek be az uniós alapok forrásai az új fejlesztésekben. Ezért a Bizottság be kívánja mutatni, hogy partner az Alapok hatékonyabb felhasználásában a roma integráció céljaira. Például vállalja, hogy soron kívül megvizsgálja és jóváhagyja, ha valamely tagállam a romákat célzó új intézkedést kíván finanszírozni az Alapokból. Felhívja a figyelmet arra, hogy néhány éve lehetőség van a lakhatási körülmények javítására is az Alapokból, amit eddig a tagállamok nemigen használtak ki. Továbbá sürgeti a tagállamokat, hogy az Alapok forrásainak egy részét fordítsák a romákat képviselő szervezetek mint lehetséges pályázók és a monitorozási kapacitások megerősítése.

A közlemény első bemutatására a Roma Platform 2011. április 8-i, budapesti ülésén került sor, melyet a Magyar Elnökség szervezett. Ekkortól kezdve tehát a Tanácsé volt a főszerep.

[A roma keretről szóló Tanácsi következtetések elfogadása a magyar elnökség idején](#)

A magyar elnökség célja az volt, hogy minél nagyobb politikai támogatottságot állítson a roma keretrendszer mögé, ezért a Tanács legmagasabb fóruma, az Európai Tanács ülésének napirendjére tűzte. Ezt megelőzően az érintett szektorális Tanácsok elé is beterjesztette a témát. Mivel az elnökség – összhangban a Bizottság javaslatával – a roma integráció gazdasági-társadalom dimenzióját kívánta hangsúlyozni, a felelős tanácsi formációnak a [Foglalkoztatási és Szociálpolitikai Tanácsot](#) (EPSCO) jelölte ki. Ezért az EPSCO alatt működő tanácsi szakértői munkacsoport lett az illetékes a bizottsági közleményre reagáló ún. [Tanácsi következtetések](#) megszövegezésére. Emellett az elnökség az Oktatási, valamint az Igazságügyi Tanácsnak is a napirendjére tűzte a témát, a roma integráció oktatási, illetve igazságügyi (áldozatsegítés) vetületeiről szóló politikai vita megrendezésével.

A bizottsági közlemény megjelenésekor [a civil szféra részéről felerősödtek a kritikai hangok](#): egyes vélemények összességében találták [gyengének a javaslatot, mivel nem egy uniós szintű roma stratégiát ír-nyoz elő, hanem csak egy keretrendszer](#). Mások pedig [az emberi jogi megközelítés hiányát](#) és így a javaslat

kiegyensúlyozatlanságát rótták fel: a romák elleni atrocitások száma nő, és a hátrányos megkülönböztetés Európa-szerte erősödik, a keretrendszer erről azonban nem szól. Ehhez képest a tanácsi munkacsoportban megkezdett tárgyalásokkor rögtön azzal került szembe a magyar elnökség, hogy [sok tagállam el sem ismeri, hogy ezt a kérdést uniós szintén kellene kezelni](#), és elvetnek bármilyen uniós keretrendszert. Az elnökségnek rendkívül rövid ideje, alig több mint egy hónapja volt, hogy az általa előkészített Tanácsi következtetések alapján [kompromisszumos szöveget](#) fogadtasson el az összes tagállammal.

A Tanácsi következtetések induló tervezetében az elnökség több ponton próbált erősebb feltételeket megállapítani vagy további témákat felvetni. Ilyen volt például az etnikai adatgyűjtésekre vonatkozó uniós keretek kialakítására vonatkozó javaslat. A tagállamok többsége ezeket rendkívül kritikusan fogadta, és ragaszkodni próbált ahhoz, hogy a keretrendszer minél rugalmasabb legyen. A tárgyalások kezdetén az olyan [alapfogalmak tisztázása](#) igényelt sok időt, mint hogy kit tekintünk romának, vagy hogy a romák integrációjáról vagy befogadásáról beszélünk-e? Sok tagállam kétségbe vonta azt is, hogy miért kellene nemzeti romastratégiát készíteniük, ha a Tanácsi következtetések náluk nem olyan fajsúlyos, vagy ha hivatalosan nem is tartható nyilván, ki a roma. Egyesek azt kérdőjelezték meg, miért kell a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni nyitott koordinációs együttműködés mellett egy kifejezetten a romákra vonatkozó, hasonló koordinációs eljárás?

A tagállamokkal való kétoldalú egyeztetések és a Bizottság képviselőinek lobbitevékenysége is szükséges volt ahhoz, hogy végül határidőre megszülessen a következtetések kompromisszumos szövege, amely többnyire pozitívan reagált a bizottsági javaslatokra. A megfogalmazás szerint a tagállamok azt vállalták, hogy 2011 végére elkészítik vagy frissítik és az Európai Bizottságnak benyújtják [nemzeti roma integrációs stratégiáikat vagy integrált intézkedéscsomagjaikat](#). Ez utóbbi némi magyarázatra szorulhat: a meglehetősen bürokratikus megfogalmazás szerint a tagállamok vagy nemzeti stratégiát, vagy olyan intézkedéscsomagot készítenek, amelyben bemutatják, a tágabb társadalmi felzárkózási politikáikon belül hogyan érvényesítik a roma népesség szempontjait.

A következtetések a romák [társadalmi-gazdasági befogadására helyezik a hangsúlyt, de elismerik a romákat érő diszkriminációval szembeni fellépés szükségességét is](#). Ez utóbbi esetben indokolt az etnikai megkülönböztetés, társadalmi, gazdasági ügyekben [a kifejezett, de nem kizárólagos célzás](#) elve a követendő. A romák felzárkóztatása a tagállamok elsődleges felelőssége, ugyanakkor van indokoltsága az uniós keretnek, mivel ez a szint hozzáadott értéket képviselhet. A tagállamok kérésére hangsúlyos az utalás arra, hogy a tagállamoknak a roma népességük számával és társadalmi helyzetével arányos erőfeszítéseket kell tenniük.

A következtetések megerősítik a négy fő beavatkozási területet és a [területi célzás indokoltságát is](#). A tagállamok vállalják, hogy figyelembe veszik a roma integráció céljait az [Európa 2020 stratégián belüli Nemzeti Reformprogramjaik](#) végrehajtása során.

A tagállamok [nemzeti kapcsolattartó pontot](#) jelölnek ki, amely biztosítja a roma befogadási stratégia vagy integrált intézkedési csomag hatékony [monitorozását](#) és a jó gyakorlatok cseréjét.

[A romák nyugat-európai migrációja továbbra is érzékeny kérdés](#) volt például Franciaország számára, ezért ragaszkodtak ahhoz, hogy a következtetésekben megjelenjen az emberkereskedelem áldozatává váló romák

társadalmi-gazdasági helyzetének javítására való felhívás az [emberkereskedelem elleni küzdelem megerősítésével](#).

A Tanácsi következtetéseket az EPSCO tanácsülés 2011. május 19-én fogadta el. A magyar elnökség a következtetéseken kívül egy [elnökségi jelentést](#) is készített, amelyben összegezte a roma témában tartott miniszteri üléseken lezajlott vitát. Ezt a két dokumentumot együtt továbbította az [Európai Tanács 2011. júniusi ülésére](#) jóváhagyásra. Az európai tanácsi jóváhagyással a tagállamok a legmagasabb politikai szinten köteleződtek el a keretrendszer mellett. A hivatalos elfogadást követően megkezdődött az európai roma keretrendszer megvalósítási szakasza.

A jóváhagyást követően a Bizottság és a magyar elnökség egymás erőfeszítéseit méltatták a sikerben, míg a nem kormányzati szereplők alapvetően pozitívak, de visszafogottak voltak: azt hangsúlyozták, remélik, hogy az új keretrendszer képes lesz látható javulást hozni a romák helyzetében, addig azonban még nagyon sok a tennivaló, és a megvalósítás milyensége lesz döntő jelentőségű. A Bizottság mindenestre igyekezett fenntartani a „lendületet”, 2011 őszén újra megrendezte a Roma Platform ülését, amely a tagállamok részéről a korábbiaknál szélesebb körű részvételt hozott. A civil szervezetek itt újra a rasszizmus és romaellenesség terjedésére hívták fel a figyelmet, és követelték, hogy a tagállamok erre is reagáljanak nemzeti stratégiáikban. A Bizottság is mutatni kívánta, hogy elkötelezett a nemzeti stratégiák szoros nyomon követésében: megbízta háttérintézményét, a bécsi székhelyű [Alapjogi Ügynökséget](#) (FRA), hogy minden tagállamra kiterjedően kezdjen el egy egységes mintavételes kutatást a romák életkörülményeiről, amely az értékelés alapja lehet.

2.8.3. A magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia⁵

2011 második fele a nemzeti roma stratégiák elkészítésének időszaka volt. A Magyar Kormánynak a kezdetektől nagyon fontos volt, hogy mint a keretrendszer létrejöttének fő mozgatója a végrehajtásban is jó példát mutasson. A magyar stratégia elkészítése ezért gyakorlatilag már a keretrendszer tárgyalásával párhuzamosan, 2011 tavaszán elkezdődött. A magyar stratégia, amely készítése során végig a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia, majd egy hirtelen kormánydöntéssel végül a [Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia](#) nevet kapta, egy részletes helyzetelemzéssel megalapozott, kiegyensúlyozott célokat lefektető részletes dokumentum. Kapcsolódik hozzá egy [hároméves kormányzati intézkedési terv](#) is az első időszakra tervezett konkrét intézkedésekkel, felelősökkel és forrásokkal.

Ahogy címéből is látszik, a stratégia [célcsoporthoz tartozók körét túlmutat a romákra](#): a romákra kívül [magában foglalja a mélyszegénységben élők, a szegénységben élő gyermekek és a leghátrányosabb térségekben élők vonatkozó intézkedéseit](#). Tekintettel arra, hogy a szakpolitikákban általában a hátrányos helyzet társadalmi-gazdasági dimenziói mentén történik a célzás, nem pedig etnikai alapon, a Stratégia és az Intézkedési terv [nagy részt általános társadalmi felzárkóztatást célzó intézkedéseket tartalmaz](#). A néhány nevesítetten roma

⁵ <http://romagov.kormany.hu/nemzeti-tarsadalmi-felzarkozasi-strategia>

program mellett azonban megjelenik annak erős igénye, hogy az általános felzárkóztató intézkedéseken belül is mérhető legyen, mekkora arányban vesznek részt bennük romák.

A 2020-ig szóló stratégia, melyet a kormány 2011. november 30-án fogadott el, deklarálta, hogy a korábbi szakterületi stratégiák, a Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terve és a 25 éves, 2032-ig szóló „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia örökébe lépni. Bár azok továbbra is hatályban vannak, 3 éves végrehajtási terveik mostantól nem külön-külön, hanem a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia kormányzati intézkedési tervébe integrálva élnek tovább.

A Stratégia megalkotása során sor került a civil szférával és a roma közösségekkel folytatott konzultációkra is, amelyek nem vitatták a Stratégia megfelelő hangsúlyait a problémák azonosításában és a célok kijelölésében. Fő kritikaként azonban megjelent, hogy az intézkedési tervben nevesített lépések nem elégségesek, ha – a gazdasági kényszerekre, a válságra hivatkozással – több, a szegényekre hátrányos hatású intézkedések született ezzel egy időben. Példaként a rendszeres szociális segély feltételeinek szigorítása és összegének csökkentése vagy a felsőoktatásban az államilag támogatott férőhelyek csökkentése hozható fel.

2012-ben elkezdődik a Stratégiához kapcsolódó monitorozó tevékenység, jelenleg ennek előkészítése zajlik. A Stratégia elkészülte jó alkalom arra, hogy a kormányzat jelentősen előrelépjen a társadalmi integrációs célú beavatkozások nyomon követésében, eredményeinek mérésében, amit eddig a kormányzatok mostohagyerekként kezeltek. A tervek között egy átfogó indikátorrendszer kialakítása és új kutatások lefolytatása szerepel az adatok körének bővítése érdekében. Akadályként merül fel, hogy az etnikai adatok gyűjtése adatvédelmi okok miatt korlátozott, holott szükség lenne a romákra vonatkozó szélesebb körű adatokra.

2.8.4. A keretrendszer megvalósítása

Az uniós keretrendszer megvalósításának eddigi tapasztalatairól, eredményeiről kevés dolog mondható. Ami mégis, annak pozitív oldala, hogy 2012. március 22-ére, a Roma Platform soron következő ülésére minden európai uniós tagállam benyújtotta az Európai Bizottságnak a nemzeti romaintegrációs stratégiáját vagy intézkedéscsomagját. Ez azért jelentős lépés, mert az ősz folyamán hallatszottak olyan hírek, hogy egyes tagállamok nem fognak semmilyen stratégiát benyújtani. Ami az uniós keretrendszer bukását jelentette volna. A Bizottság 2012 nyaráig elkészíti a tagállami dokumentumok alapján az elemzését, melyet a Tanács és a Parlament elé terjeszt. Az elemzés tartalmáról jelenleg még semmi biztos nem tudható, várhatóan azonban nem lesz túl részletes, és nem fog túl szigorú kritikát megfogalmazni az egyes tagállamokkal szemben (ez ugyanis ellentmondana a roma keretrendszer „soft” jellegének).

Jelenleg zajlik tehát a tagállami stratégiák értékelése, az azonban első ránézésre is látszik, hogy a magyar Nemzeti Stratégiához hasonló volumenű dokumentumot csak egy-két tagállam nyújtott be. A jelentős roma lakosságú tagállamok zömében azt az utat választották, hogy érvényben tartották a 2007 körül született RIÉP Stratégiai Terveiket, és azok frissített változatát nyújtották be Brüsszelnek. A többiek általában különböző intézkedéseket gyűjtöttek egy dokumentumba, amelyek nem igazán nevezhetők stratégiának. Az első kritikai

hangok szerint a dokumentumokból gyakran hiányoznak a határidők és a számszerű célok. Van tehát tér a továbbfejlesztésre. [A roma keretrendszer a Bizottság kommunikációja szerint egyébként is egy folyamat, amely remélhetőleg egyre erősödik majd a végrehajtás során.](#)

Az uniós romapolitika kezdetei csak néhány évre – a kelet-közép-európai tagállamok csatlakozására – nyúlnak vissza. A magyar elnökség által 2011-ben elfogadtatott uniós roma keretrendszert megelőzően a legátfogóbb nemzetközi szintű együttműködés a Roma Integráció Évtizede Program volt. Az Európai Unióban a romapolitika fejlődését alapvetően meghatározta, hogy a társadalmi-gazdasági integráció, a szociálpolitika alapvetően tagállami hatáskörben van, az uniós intézmények hatásköre csekély. A tagállamok először a szegénység elleni nyitott koordinációs együttműködés keretében kezdték megosztani tapasztalataikat a romák integrációjáról. Ugyanakkor az Európai Bizottság arra ösztökölte a tagállamokat, hogy a Strukturális Alapokból valósítsanak meg a romák felzárkóztatását célzó fejlesztéseket is. Az Európai Parlament szintén rendszeresen foglalkozott a romakérdés emberi jogi és társadalompolitikai témáival. A főbb intézmények, szereplők elköteleződését látva egy önálló uniós romapolitika kialakítására, az Európai Bizottság 2011 elején nyilvánosságra hozta javaslatát. Eszerint az uniós szintű romapolitika formája, hogy a tagállamok nemzeti roma integrációs stratégiákat készítenek egységes célok mentén, amelyeket aztán az Európai Bizottság rendszeresen nyomon követ. A Bizottság továbbá egyeztetési lehetőségeket biztosít a kormányzati és nem kormányzati szereplők között, és elősegíti a kölcsönös tanulást.

A magyar elnökség sikeresen fogadtatta el a tagállamokkal a bizottsági javaslatot. A magyar elnökség retorikájának fontos eleme volt a tárgyalások során, hogy a roma integráció nemcsak morális kötelesség, hanem gazdasági lehetőség is. A roma népesség demográfiaiilag sokkal fiatalabb az átlagnál, ezért az egyre idősödő európai társadalmaknak szükségük lesz a felnövekvő roma generációkra munkavállalókként. Az elfogadott roma keretrendszer azonban a kritikusok szerint féloldalas: nem foglalkozik az emberi jogok, a hátrányos megkülönböztetés, a romaellenes társadalmi hangulat érzékeny problémáival.

Mivel a keretrendszer megvalósítása csak nemrég indult, nem állapítható meg, hoz-e valóban áttörést az európai romák életében. Egyes tagállami kormányzatok – úgy tűnik – fokozták erőfeszítéseiket a roma keretrendszer elfogadtatásának hatására. Ezek közé tartozik remélhetőleg Magyarország is. A valós eredményekhez azonban hosszú távú politikai elkötelezettség, megfelelő gazdasági körülmények és társadalmi szemléletformálás is szükséges.

Ellenőrző kérdések

1. Indokoltnak tartja-e, hogy európai szinten foglalkozzanak az országok a roma emberek integrációjával vagy megfelelőbb országon belül tartani az esetleges problémákat?
2. Mi a roma integráció két megközelítése?
3. Mennyire értékeli jelentős eredménynek a magyar elnökség által elért kompromisszumot? Megfelelőnek tartja-e a keretrendszer eszközeit, hogy valóban jelentős hatást gyakorolhasson az európai romák integrációjára?

Irodalom

COM(2011) 173: A Nemzeti Roma Integrációs Stratégiák Európai Keretéről 2020-ig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:HU:PDF>

Council Conclusions: „An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020” ST10658. EN11.

Európai Bizottság roma honlapja: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_en.htm

European Parliament: *Report on the EU strategy on Roma inclusion* (Járóka-jelentés).

Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2011–2020. www.romagov.kormany.hu

2.9. Az Európai Unió Strukturális Alapjainak támogatása a szociális területen

SZIKLAI ISTVÁN, FARKAS ZSOMBOR, RUSZKAI ZSOLT

Magyarország európai uniós csatlakozásának egyik legkézzelfoghatóbb előnye, hogy teljes egészében megnyíltak az uniós fejlesztési források. A már megvalósult és a tervezett fejlesztések átfogják a társadalom és gazdaság egészét, a közlekedéstől kezdve a környezetvédelmen, informatikán, gazdasági szférán, közszolgáltatásokon át a foglalkoztatásig, oktatási-képzési, egészségügyi, valamint szociális területig.

Noha az Európai Uniónak nincs uniós szintű, önálló, egységes szociálpolitikája, a különféle – tagállamok, régiók közötti – újraelosztási mechanizmusai szociálpolitikai célokat is szolgálnak. [Az uniós strukturális vagy más néven kohéziós politika szándéka a tagállamok, régiók közötti fejlettségbeli különbségek csökkentése, valamint – támogatási politikájának ún. horizontális elvei alapján – a kiemelt társadalmi csoportok közötti esélyegyenlőség előmozdítása, továbbá a fenntartható fejlődés biztosítása.](#) Az elmaradottabb, illetve gazdasági szerkezetváltási problémákkal küszködő régiók gazdasági erejének, versenyképességének növelése és a foglalkoztatottság bővítése az egyik legalapvetőbb európai célkitűzések.

A kohéziós politika nagyon jelentős változáson ment át az európai együttműködés különböző szakaszaiban. Az EU bővülésével, az integráció előrehaladtával egyre erőteljesebben jelentkezett a tagállamok, régiók közötti egyenlőtlenségek, fejlettségbeli különbségek csökkentésének igénye, enélkül ugyanis maga az integráció is veszélybe kerülhet.

2.9.1. A strukturális politika kialakulása

Noha az 1957. évi Római Szerződés még nem tesz említést a kohéziós (illetve regionális) politika szükségességéről, ugyanakkor az együttműködés, az integráció lényegi elemének tekintették a gazdaság harmonikus fejlődése mellett a folyamatos és kiegyensúlyozott növekedést, az életszínvonal emelését. [A kezdetekben azt gondolták, hogy alapvetően a négy alapszabadság \(vagyis az áruk, a tőke, a szolgáltatások és a munkaerő szabad áramlása\) kiteljesülése automatikusan magával hozza a régiók közti egyenlőtlenségek csökkenését.](#) Ez azonban nem következett be: a centrumtól, magrégióktól távol(abb) fekvő térségek felzárkózása nem történik meg csupán a piaci mechanizmusok, az európai gazdasági integráció hatására.

A [kohéziós vagy](#) – korábbi nevén – [regionális, illetve strukturális politika 1986 óta működik az Európai Unióban](#), alapvetően azzal a céllal, hogy csökkentse a régiók közötti fejlettségi különbségeket, illetve erősítse a gazdasági és társadalmi kohéziót. Alapelvei szerint a forrásokat koncentráltan, integrált fejlesztésekre kell költeni, valamint fontos a szubszidiaritás és az addicionalitás (a nemzeti hozzájárulás), illetve a partnerség és a helyi szereplők bevonása. Miközben a régi tagállamok között is jelentősek a fejlettségi különbségek,

a kohéziós politika szerepe óriásivá nőtt az új, elsősorban a 2004. május 1-je után csatlakozott, fejletlenebb államok csatlakozásával, hiszen uniós szinten sokkal élesebbé váltak az egyenlőtlenségek. Ezt megelőzően a déli államok – Görögország (1981) és Portugália, valamint Spanyolország (1986) – csatlakozása volt még jelentős e szempontból.

2.9.2. A kohéziós politika célterületei – fejlettségi különbségek, egyenlőtlenségek az EU-ban

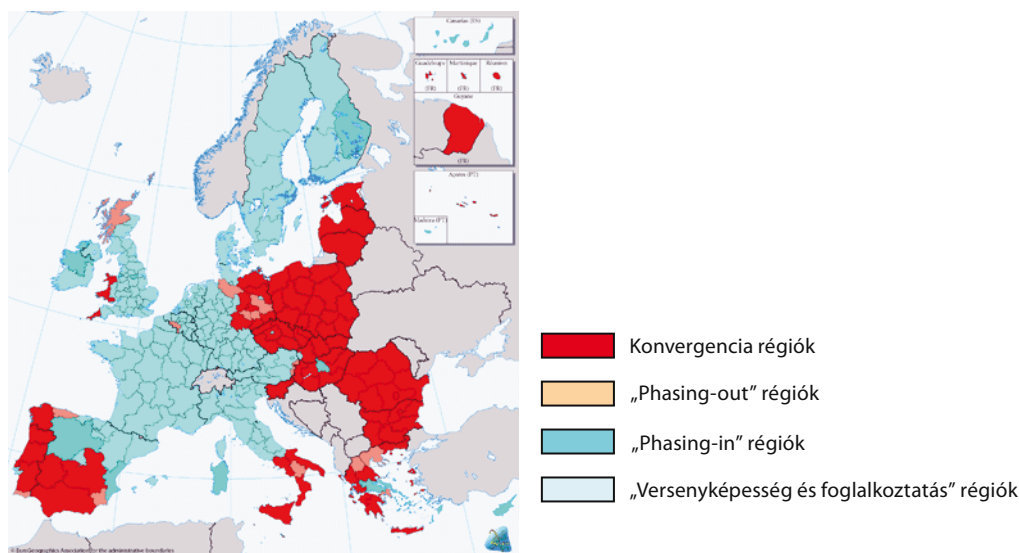
A kohéziós politika a **2007–2013 közötti időszakban három fő célkitűzést** szolgál, amelyek fejlettségi szinttől függően az EU különböző régióiban valósulnak meg, és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és a Kohéziós Alap megosztva finanszírozza azokat. Az 1994-től működő Kohéziós Alapot azok a tagországok vehetik igénybe, amelyekben az egy főre eső bruttó nemzeti jövedelem nem éri el az uniós átlag 90 százalékát. Ennek alapján a 12 új, 2004 után csatlakozott tagállam és Portugália minden régiója jogosult erre a támogatásra, ami már önmagában jelzi ezeknek az országoknak a lemaradását. Itt most nem térünk ki az EU által használt területi-statisztikai lehatárolás módszertanára, de érdemes megjegyezni, hogy az egyes célkitűzéseknél különböző meghatározások alapján vannak kijelölve a régiók, a területi egységek (NUTS 1, 2, 3). Az alábbi felsorolás a régiókra (NUTS 2-es szint) vonatkoztatva adja meg az uniós lehatárolást:

1. A „**konvergencia**” **célkitűzés** azoknak a legelmaradottabb régióknak szól, ahol az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) elmarad az uniós átlag 75 százalékától. Ebből látható, hogy ezek az EU legfejletlenebb területei, amelyek erősen jelzik az unión belüli területi egyenlőtlenségeket. Kilenc új tagállamban (Bulgária, Ciprus, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Málta, Románia, Szlovénia) az összes régió megfelel a feltételeknek. Magyarországon egyedül a fejlettnek számító Közép-magyarországi régió nem jogosult erre a támogatásra, de például a németországi keleti és az olaszországi déli régiók is ebbe a kategóriába tartoznak. Szintén részesülhetnek a konvergencia célkitűzés forrásaiból azok a régiók, ahol a GDP nem haladja meg a bővítés előtti 15-tagú EU átlagának 75 százalékát. Ezek a viszonylag fejletlenebb régiók fokozatosan megszűnő támogatásban részesülnek, az ún. „phasing-out” átmeneti rendszer keretében. Így az EU 17 tagállamában összesen 84 régióra (mintegy 154 millió lakosra) oszlik az erre a célkitűzésre elkülönített 251 milliárd euró (ERFA, ESZA és Kohéziós Alap forrásaiból).
2. A „**regionális versenyképesség és foglalkoztatás**” **célkitűzés** forrásaiból azok a régiók részesülhetnek, amelyek korábban konvergenciaregióknak számítottak, mára viszont az EU átlagának 75 százalékát meghaladja az egy főre jutó GDP-jük. Jelenleg 19 ország 168 régiója tartozik ebbe körbe; de közülük csak 13 ún. „phasing-in” régió, amelyek 2013-ig fokozatosan csökkenő támogatásban részesülnek. A „phasing-out” és a „phasing-in” fogalmak közti különbség abból ered, hogy a „phasing-out” régiók esetében valódi fejlettségbeli növekedés eredménye a jobb helyzet, míg a „phasing-in” régiók esetében csak statisztikai értelemben vett egy főre jutó GDP-arányról beszélhetünk (mely annak a következménye, hogy a 2004 óta

csatlakozott tagállamok egy főre jutó GDP-je lényegesen alacsonyabb a korábbi tagállamokénál, s az új tagállamok adataival együttesen mért EU-s GDP-átlag alacsonyabb, így a korábban fejletlenebbnek tekintett régiók helyzete csak azért „javult”, mert még e régióknál is kedvezőtlenebb helyzetűek csatlakoztak. A „phasing-in” kategóriába tartozik az Egyesült Királyság, Finnország, Görögország, Írország, Olaszország, Spanyolország és Portugália egy-két régiója, és Ciprus összes régiója mellett a Közép-magyarországi régió is. Erre a célkitűzésre összesen 49 milliárd euró áll rendelkezésre 2007–2013 között, amit az ERFA és az ESZA 50–50 százalékban fedez.

3. Az „európai területi együttműködés” célkitűzés három alpontja a határokon átnyúló, a transznacionális és a régiók közötti együttműködéseket támogatja. Ebben az esetben nem a fejlettségi mutatók, hanem a földrajzi elhelyezkedés a jogosultság alapja, illetve a régiók közötti együttműködésre minden régió kaphat támogatást. Ez a legkisebb költségvetésű célkitűzés, 7,75 milliárd eurós kerettel, amit az ERFA finanszíroz.

Látható, hogy a konvergencia régiók néhány kivételtől eltekintve alapvetően az új tagállamokban, valamint Görögországban, Portugáliában és Spanyolországban találhatók. Miközben a „versenyképesség és foglalkoztatás” régiók szinte kivétel nélkül az EU fejlettebb tagországaiban vannak (1. ábra).



Forrás: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/index_en.htm

1. ábra: AZ EU régiói fejlettségi szint szerint

A jelentős egyenlőtlenségekre utal, hogy az Eurostat 2007-es regionális évkönyve szerint az egy főre eső GDP – 2004-es adatok alapján – a régiók felső decilisében közel ötször magasabb, mint az alsó decilisben. A 2010-es Eurostat évkönyv (2007-es adatokkal) szintén éles különbségeket jelez: az egy főre jutó GDP

Bulgária egyik régiójában az EU-27 átlagának 26 százaléka, míg Belső-Londonban 334 százaléka. A régiós szintű foglalkoztatási ráták is erőteljesen eltérnek egymástól, amely különbségek persze egyértelmű okozói a jövedelmek egyenlőtlenségének és a fejlettségi különbségeknek.

A kohéziós politika legnagyobb finanszírozója a Strukturális Alap, amely korábban négy, meghatározott fejlesztési célokat támogató alapból állt: Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Szociális Alap (ESZA), Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) és Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE). Ezeken kívül a Kohéziós Alap is a kohéziós politika mögött állt.

A 2007–2013 közötti periódusban elsősorban már csak három strukturális alap, az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap szolgálja az egyenlőtlenségek csökkentését. Idetartozik még az Európai Területi Együttműködési Csoport és az Előcsatlakozási Segítségnyújtási Eszköz. Az EMOGA Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapként, a HOPE Európai Halászati Alapként működik tovább, függetlenül a Strukturális Alapoktól. A mezőgazdasági fejlesztési alap (EMOGA) esetében meg kell jegyezzük azonban, hogy noha nem része a Strukturális Alapoknak, beavatkozásai hatással vannak az elmaradott vidéki térségek életminőségére (elsősorban különféle közösségi szolgáltatások fejlesztésével, illetve a mezőgazdaságból élők foglalkoztatottságának javításával).

A 2007–2013 közötti programozási időszakra vonatkozó szabályokat a 1083/2006/EK rendelet tartalmazza.¹ Ez kimondja, hogy „a kohéziós politikának hozzá kell járulnia a fejlődés, a versenyképesség fokozásához és a foglalkoztatás növeléséhez azzal, hogy alkalmazza a fenntartható fejlődésre vonatkozó közösségi prioritásokat”. A rendelet tartalmazza azt is, hogy a kohéziós politika eszközei az ERFA-ra, az ESZA-ra és a Kohéziós Alapra korlátozódnak. Ezek tehát a Strukturális Alapok azon eszközei, amelyek 2007–2013 között a konvergenciát, a regionális versenyképességet, a foglalkoztatást és az európai területi együttműködést szolgálják. Az ERFA az EU tagállamainak egyes régiói közötti fejlettségi különbségek kiegyenlítésére, az ESZA az emberi erőforrások fejlesztésére törekszik. A Kohéziós Alap a környezeti és tagországok közötti közlekedési beruházásokat finanszírozza azokban a tagállamokban, ahol a GDP nem éri el az uniós átlag 90 százalékát. A tíz új tag mellett Görögország, Portugália és – átmeneti időszakra – Spanyolország részesülhet az Alapból. A Strukturális Alapok működésében itt elenyésző a szociális területi célok szerepe.

Az 1975. óta létező ERFA „...érvényt szerez a Közösség prioritásainak és különösen a versenyképesség és az innováció fokozása, a fenntartható munkahelyek teremtése és megőrzése, valamint a fenntartható fejlődés biztosítása iránti igénynek”.² Az ERFA alapvető célja tehát a „regionális hátrányok, a főbb területi egyenlőtlenségek kiegyensúlyozása” (Sziklai, Szikra 2003). Elsődleges támogatási területei a kutatás, innováció, környezetvédelem, kockázatmegelőzés és a fejletlen régiók infrastrukturális fejlesztése. A szegény-

¹ 1083/2006/EK rendelet (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

² 1080/2006/EK rendelet (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

ség és kirekesztés elleni lépések az ERFA-ból csak áttételesen finanszírozhatók, ugyanakkor a leszakadó régiókban megvalósuló infrastrukturális fejlesztések nagymértékben szolgálhatják a marginalizált közösségek esélyeinek növelését, a szociális szolgáltatások átstrukturálását. Egyik ilyen fontos beavatkozás például a nagy létszámú bentlakásos intézmények kiváltása. Másik fontos változás, hogy 2010 májusától az ERFA-rendelet módosításával³ lehetőség nyílt a marginalizált közösségek lakáshelyzetének javítására, ami egyébként a mélyszegénységben, szegregált lakókörnyezetben élőket célzó magyarországi településfejlesztési program számára is új dimenziót nyithat. Ugyanakkor az ERFA szociális területen való beavatkozásai még kezdeti fázisban vannak, működésük kevésbé kiforrott. A beavatkozások komplexitásának fontosságát a rendelet egyértelműen leszögezi azzal, hogy kimondja: „...a szegregáció kockázatának csökkentése érdekében a marginalizált közösségeket célzó lakásberuházási intézkedéseket egy integrált megközelítés keretén belül kell megvalósítani, amely különösen az oktatás, az egészségügy, a szociális ügyek, a foglalkoztatás, a biztonság és a szegregáció megszüntetése terén hozott intézkedéseket foglal magában.”

Az 1960-tól működő ESZA egyes fejlesztési területei ennél közvetlenebbül célozzák az esélyegyenlőség növelését, a szegénység és kirekesztés csökkentését. A 2006-os ESZA-rendelet alapján ennek az Alapnak „erősítenie kell a gazdasági és társadalmi kohéziót a foglalkoztatási lehetőségek révén”.⁴ Az ESZA alapvetően a munkavállalók és vállalkozások alkalmazkodóképességének növelésére, a foglalkoztatás és munkaerő-piaci részvétel javítására, ezen belül a hátrányos helyzetűek munkaerő-piaci belépésének segítésére és a diszkrimináció elleni küzdelemre összpontosít. A rendelet értelmében az ESZA-nak a közös európai átfogó „célkitűzések és számszerű célok végrehajtásához való fokozottabb hozzájárulása érdekében – azokat a tagállami szakpolitikákat kell támogatnia, amelyek szoros összhangban állnak az európai foglalkoztatási stratégia alapján megfogalmazott integrált iránymutatásokkal és ajánlásokkal, valamint a társadalmi befogadással, a megkülönböztetés mentességgel, az egyenlőség előmozdításával és az oktatással és képzéssel kapcsolatos vonatkozó közösségi célkitűzésekkel”.

A kohéziós politika tervezésének eszközeként az Európai Bizottság még 2005-ben adta közre iránymutatását,⁵ amely egyrészt szól a megújított lisszaboni stratégiáról, másrészt meghatározza a 2007–2013 közötti kohéziós politika kereteit. A közlemény három fő iránymutatást tartalmaz (beruházások és munka; növekedést szolgáló tudás és innováció; több és jobb munkahely), számos alpontra lebontva. Ezek közül itt kiemelünk néhány olyan tételt, amelyek legközvetlenebbül kapcsolódnak a kirekesztettség enyhítéséhez:

- „több embert kell a foglalkoztatásba vonzani és ott megtartani, valamint korszerűsíteni kell a szociális védelmi rendszereket;

³ 437/2010/EU rendelet (2010. május 19.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK rendeletnek a marginalizált közösségeket segítő, lakásberuházási intézkedések támogathatósága tekintetében történő módosításáról

⁴ 1081/2006/EK rendelet (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

⁵ A Bizottság közleménye: *Kohéziós politika a növekedés és a foglalkoztatás támogatására: közösségi stratégiai iránymutatások a 2007–2013 közötti időszakra*. 2005. július 5.

- fokozni kell a munkavállalók és a vállalkozások alkalmazkodóképességét, valamint a munkaerőpiacok rugalmasságát;
- a humán erőforrásba történő beruházást a jobb oktatás és szakképzés útján kell fokozni (...);
- biztosítsanak befogadó munkaerőpiacot, fokozzák a munka vonzerejét, továbbá tegyék a munkavégzést kívánatosszá az álláskereső számára, ideértve a hátrányos helyzetű és az inaktív személyeket is,”

A kohézióról szóló stratégiai iránymutatás alapján kellett elkészíteniük a tagállamoknak nemzeti stratégiai referenciakereteiket (NSRK), amelyekben kijelölték saját fejlesztési prioritásaikat a megadott keretekhez igazodva, illetve meghatározzák azokat az ún. „operatív programokat”, amelyekkel a célokat igyekeznek megvalósítani. Operatív programoknak (röviden OP) nevezzük azokat a stratégiai, egy-egy nagyobb szakmapolitikai területet átfogó stratégiai dokumentumot, amely az adott programozási időszak egészére meghatározza a fejlesztéseket. [Magyarország esetében a jelenlegi 2007–2013 évek közti periódusban 15 db ilyen OP van. Közöttük a szociális terület számára leglényegesebbek: a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) és a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program (TIOP).^{6]} Az Európai Bizottság fontos kikötése, hogy a tagállamok és a régiók – fejlettségi szintjüktől függően – a támogatások 60–75 százalékát a lisszaboni stratégia prioritásaira kötelesek fordítani. Az NSRK tehát egy-egy tagországon belül, régiókra, területi prioritásokra, illetve operatív programokra lebontva jelöli ki azokat a fejlesztéseket, amelyek az EU kohéziós politikáját valósítják meg tagállami, regionális szinten.

A 2. táblázat áttekintést ad a kohéziós politika célkitűzéseiről, hozzárendelve a megfelelő Alapokat.

2. táblázat: A kohéziós politika célkitűzései és az Alapok, 2007–2013

Célkitűzések	Fő jellemzők	Alapok		
Konvergencia A cél a regionális egyenlőtlenségek csökkentése Európában, méghozzá olyan módon, hogy azok a régiók, amelyek egy főre eső bruttó hazai terméke (GDP) az EU GDP-jének kevesebb mint 75%-a, a jobb helyzetben lévő régiókhoz való felzárkózás érdekében támogatást kapnak, valamint egyes olyan régiók, amelyek már a két legutóbbi bővítési kör előtt is az EU-hoz tartoztak, és csupán azért kerültek a 75%-os küszöb fölé, mert az újabb tagállamok csatlakozásával az EU átlagos GDP-je csökkent (utóbbiak 2013-ig fokozatosan megszűnő támogatásban részesülnek).	Az érintett régiók száma: 99. Az érintett lakosság száma: 170 millió fő. Teljes összeg: 283,3 milliárd euró (a teljes kohéziós költségvetés 81,5%-a). A támogatott projektek típusai: az alpinfrastruktúra fejlesztése, a vállalkozások támogatása, víz- és hulladékkezelés, nagy sebességű internetkapcsolat, képzés, munkahelyek létrehozása stb.	ERFA	ESZA	Kohéziós Alap

⁶ Az operatív programok, sok más információ mellett elérhetők a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapjáról: www.nfu.hu.

Célkitűzések	Fő jellemzők	Alapok		
Regionális versenyképesség és a foglalkoztatás Cél a munkahelyteremtés, egyrészt a versenyképesség fokozásával, másrészt azzal, hogy a régiókat vonzóbbá teszik a vállalkozások és a befektetők számára. Ez a célkitűzés minden olyan európai régióra vonatkozik, amely nem tartozik a konvergencia célkitűzés alá, és segíti a gazdagabb régiókat abban, hogy még jobban teljesítsenek, és ezzel lendületet adjanak az egész EU-nak, valamint kiegyensúlyozottabb fejlődést biztosít ezekben régiókban azáltal, hogy a szegénységnek még a nyomait is felszámolja.	Az érintett régiók száma: 172. Az érintett lakosok száma: 330 millió fő. Teljes összeg: 55 milliárd euró (a teljes kohéziós költségvetés 16%-a). A támogatott projektek típusai: a környezetbarát közlekedés fejlesztése, a kutatóközpontok, egyetemek, kisvállalkozások és új vállalkozások támogatása, képzés, munkahelyek létrehozása stb.	ERFA	ESZA	
Európai területi együttműködés A cél olyan, határokon átnyúló – országok vagy régiók közötti – együttműködések elősegítése, amelyek a kohéziós politika nyújtotta támogatás nélkül nem jönnének létre.	Az érintett régiók száma: mindegyik. Az érintett lakosok száma: 500 millió fő. Teljes összeg: 8,7 milliárd euró (a teljes kohéziós költségvetés 2,5%-a). A támogatott projektek típusai: a természeti erőforrások megosztott kezelése, kockázatvédelem, a közlekedési kapcsolatok javítása, egyetemi és kutatóintézeti hálózatok létrehozása stb.	ERFA		

Forrás: saját szerkesztés, az Európai Bizottság honlapja alapján; http://ec.europa.eu/regional_policy/how/index_hu.cfm

2.9.3. Európai Szociális Alap

Az Európai Szociális Alap 1960-ban kezdte meg működését. Ekkortól biztosít forrásokat a tagállamok számára a foglalkoztatási problémák leküzdésére, a munkanélküliség kezelésére. **Az ESZA a mögötte álló 50 év alatt számos átalakuláson ment keresztül, melyekkel folyamatosan szerették volna korrigálni a támogatások torzító hatásait és növelni hatékonyságukat, célzásuk pontosságát.** Az elmúlt évtizedekben azonban az európai gazdaság és társadalom gyökeresen átalakult. Az európai közösség kibővült, a munkanélküliség, inaktivitás pedig részben állandósult, részben pedig egyre komplexebb problémaként jelentkezett.

Az ESZA változásai működésének első szakaszában a működésének technikai problémáira reagált, valamint a támogatásnyújtás elveit erősítette néhány reformmal. Napjainkban az Alap működéséről zajló párbeszéd viszont már a beavatkozások területére fókuszál. Sokak szerint a szegénység és egyéb társadalmi problémák csökkentésével, megoldásával, a társadalmi befogadás elősegítésével könnyebben orvosolhatóak a munkaerőpiac problémái is.

Az Alap működésének legelső időszakában egyszerű, normatív támogatási rendszert működtetett a Bizottság. Ezzel a mechanizmussal 1960 és 1973 között 700 ezer munkavállaló letelepedését, mobilitását, szabad mozgását támogatták, valamint egymillió ember átképzéséhez biztosítottak forrást. Sem az érintettek száma, sem a felhasznált források nem közelítették meg a későbbi mértékeket.

A munkanélküliség problémája egyértelműen strukturális jellegű volt, így a szabad mozgás elvének érvényt szerző mobilitási támogatások és az átképzések támogatása kielégítette a tagállamok kezdeti igényeit és elvárásait az Alappal szemben. A munkanélküliség tartós jelenléte csak az 1970-es évek második felében vált egyre szélesebb körben nyilvánvalóvá.

Az ESZA-projektek súlypontjait, lehetséges feladatait az egyes korszakokban a 3. táblázat foglalja össze.

3. táblázat: A munkanélküliség típusai és a tartósan munka nélkül lévők integrációjára kialakított ESZA-projektek súlypontjai

Főbb korszakok	A munkanélküliség típusa	A probléma természete	Lehetséges feladatok, projektek
Az 1960-as években és az 1970-es évek elején	Frikcionális vagy súrlódásos munkanélküliség, amely a teljes foglalkoztatás korszakára jellemző.	Az új állás megtalálása és a régi állás elhagyása között kialakuló munkanélküliség. A munkaerő iránti kereslet meghaladja a kínálatot. A munkanélküliség időtartama általában rövid. A tartós munkanélküliség háttérében többnyire egyéni problémák húzódnak.	A problémát a munkaközvetítő szolgáltatások kiépítésével lehet kezelni. Tartósan munka nélkül levők esetében az egyéni felelősséget emelik ki. A problémák hatékony kezelésében személyre szóló stratégiák kialakítására lenne szükség.
Az 1970-es évek közepétől az 1980-as évek közepéig	Strukturális munkanélküliség. A gazdasági szerkezetváltás korszakában lép fel, amikor a teljes foglalkoztatás válságba kerül.	A hagyományos szakképzettségű és a képzettség nélküli munkaerőt igénylő állások száma rohamosan csökken. A munkaerő-piaci kereslet és kínálat nagyságrendje alapvetően megegyezik, szerkezete azonban eltérő. Az idős, alacsony képzettségű alkalmazottakra hosszú távú munkanélküliség vár. A tartós munkanélküliség háttérében gazdaságszerkezeti, nem pedig egyéni problémák állnak.	A ciklus legjellemzőbb eszköze a képzés, átképzés és a munkaerő-kínálat csökkentése – az idősebb munkavállalók esetében kordedvezményes nyugdíjazással s az inaktív állományba vonulás megkönnyítésével (pl. rokkantnyugdíj, ápolási díj).

folytatódik

Főbb korszakok	A munkanélküliség típusa	A probléma természete	Lehetséges feladatok, projektek
Az 1980-as évektől napjainkig	Abszolút munkanélküliség – posztindusztriális társadalom magas termelékenységgel, alacsony foglalkoztatási rátával, atipikus foglalkoztatási formákkal.	A munkaerő iránti kereslet lényegesen kisebb, mint a kínálat. A munkanélküliség nem csupán a legalacsonyabb képzettségű rétegeket érinti. A tartósan munka nélkül lévők aránya dinamikusan nő. A tradicionális foglalkoztatási formák szerinti integrálódás a munka világába széles társadalmi rétegek számára elérhetetlen.	Munkahelyteremtés, önfoglalkoztatás támogatása, rugalmas foglalkoztatási formák kialakítása, a tartós munkanélküliek „vegyes jövedelmű rendszerekre” való átállítása (segély+munka).

Forrás: Csoba Judit in Gyulavári 2002: 248.

Az ESZA működésének egyik, kezdetek óta meglévő problémájára az ERFA 1975-ös bevezetése világított rá. Az ERFA esetében ugyanis tagállami kvóta alapján osztották fel a fejlesztési forrásokat, ami egy, az uniós kohéziós politikához sokkal egyértelműbben kötődő típusa volt az EU-s támogatásoknak. Ekkor világosan látszott, hogy mivel az ESZA esetében nem használták kvótarendszert, a jobb programokat tervező tagállamok lényegesen több forráshoz jutottak, a célok torzultak.

Az 1977-ben végrehajtott jelentős reformot valójában az európai foglalkoztatási válság kényszerítette ki. Ennek hatására a strukturális átalakításhoz adott támogatásokat is a válság által súlyosabban érintett térségek felé irányították, valamint megjelölték a munkanélküliség problémájával leginkább küzdő célcsoportokat:

- a migráns munkavállalók és családtagjaik;
- a 25 év feletti munka nélküli nők, valamint a hosszú távollét után a munkaerőpiacra visszatérő nők;
- a 25 év alatti munkanélküliek, különösen a pályakezdők.

Az utóbbi célcsoport 1982-re a 10 millió főt elérő munkanélküliek csoportjának 42 százalékát tette ki. Egyértelműen látszott a képzési rendszerek hibája, az átképzés szükségessége. Az ESZA ezen időszaka is két céllal jellemezhető. Egyrészt a bevontak 75 százalékának a 25 éven aluliak csoportjából kell kikerülnie koncentrálna az alábbi intézkedésekre:

- a 18 év alattiak elhelyezkedését segítő szakképzés és szakmai gyakorlat;
- a 18–25 év közöttieknek az új technológiához való alkalmazkodását segítő szakképzés;
- munkahelyteremtő beruházások az abszolút elsőbbséget élvező régiókban.

Másrészt a forrásokat a szegény régiókra kell összpontosítani, melyeket ekkortól a munkanélküliségi mutatók és a GDP-adatok felhasználásával jelölték ki.

Már ez idő tájt felerősödtek az egyedileg irányított, elszigetelt programokat kritizálók, amelyek szerint [az európai közösség érdekét valójában az integrált programok szolgálják](#). 1986-ban útjára is indult kísérleti

jelleggel az Integrált Földközi-tengeri Program. Ekkor kezelt a Bizottság először olyan programot, melynek egyszerre voltak ágazat- és területfejlesztési céljai, valamint tervezésébe bevonták a helyi partnereket, végrehajtókat is. Újdonság volt továbbá a program 7 éves költségvetési periódusa, mely azóta meggyökeresedett a Strukturális Alapok (s így az ESZA) költségvetésének tervezésében.

Fontos, hogy ezt megelőzően, 1986-ban aláírásra került az **Egységes Európai Okmány**, amely már expliciten rendelkezett a gazdasági és társadalmi kohéziós politikáról. Az Egységes Európai Okmány 158. cikke kimondja, hogy a harmonikus fejlődés érdekében a Közösség a gazdasági és társadalmi kohéziót kívánja tevékenységeivel elősegíteni. Ennek érdekében a Strukturális Alapokat összehangolják, közös elvek mentén szervezik. Négy fontos alapelvet határozott meg ekkor a közösség:

- a Bizottság tapasztalatai azt mutatták, hogy valódi eredményeket csak a támogatott célok és tevékenységek **koncentrációjával** érnek el;
- az Alapokat több évre tervezetten, következetesen kell működtetni. Összehangolt irányításukat hosszú távú **programozással** kell biztosítani;
- a szubszidiaritás elve, a programok kidolgozása és végrehajtása elengedhetetlenné teszi, hogy az érintettek minden szinten **partnerségben** tudjanak együttműködni egymással a közös célok érdekében;
- a Strukturális Alapok forrásai csak addicionálisak, **kiegészítésként** szolgáljanak a tagállamok nemzeti és regionális fejlesztéseire. Kifejezett cél a tagországok EU-s fejlesztési forrásoktól való függőségének elkerülése.

A kialakult elvek mentén öt célkitűzést határoztak meg a támogatások felhasználásában:

- 1. **célkitűzés:** a fejlődésben elmaradott területek felzárkózásának és szerkezeti átalakulásának támogatása.
- 2. **célkitűzés:** a hanyatló ipari régiók szerkezet átalakításának támogatása.
- 3. **célkitűzés:** a tartós munkanélküliség leküzdése.
- 4. **célkitűzés:** a fiatalok integrálódásának elősegítése a munka világába.
- 5. **célkitűzés:** a vidék fejlődésének támogatása:
 - a) az agrárszerkezet átalakításával.
 - b) a vidéki térségek fejlesztésével.

Az ESZA működésének ezen **1992–1999 közötti szakaszában** a fenti elvek és célok kikristályosodtak, azonban az ERFA típusú fejlesztések vették át a meghatározó szerepet. A regionalitás és az infrastrukturális beruházásokat élénkítő támogatások előtérbe helyezése háttérbe szorította a célcsoportok szerinti intézkedéseket. A koncepció szerint a régiók gazdasági felzárkózása – mintegy automatikusan – csökkenti a szociális feszültségeket. A laissez faire gazdaságpolitika a kezdetek óta része volt a támogatáspolitikának, de ekkor felerősödni látszott. Ugyanakkor a foglalkoztatási problémák súlyosbodása miatt duplájára emelték a Strukturális Alapok költségvetését, mely így 1997-re az EU költségvetésének 36,3 százalékát tette ki.

Az ESZA az 5a célkitűzés kivételével a [kohéziós politika minden célkitűzésén belül támogatta a tagállamok és régiók humán erőforrás-fejlesztését](#). Segítette a munkaügyi szolgáltatások fejlesztését, a képzést, pályairányítást, tanácsadást, különösen a kisvállalkozásokban dolgozók részére képzési rendszerek kialakítását, oktatók képzését, kutatóintézetek vezető beosztású dolgozóinak és műszaki alkalmazottainak továbbképzését.

Az ESZA-források nagy része az [1. és 3. célkitűzésre](#) fordítódott. A koncentráció elvét követve az ESZA prioritásait az általános közösségi szintű célkitűzések támogatásához rendelték. Ezek három téma köré összpontosultak:

- az oktatás és az alapképzés minőségének és hozzáférhetőségének javítása, a humán erőforrások bővítése a kutatás, tudomány és technológia terén, támogatás a képzetlen vagy alacsony képzettségű fiataloknak az iskolából a munka világába való átmenetre;
- a versenyképesség növelése és a munkanélküliség megelőzése a munkaerő alkalmazkodó képességének növelésére;
- a tartós munkanélküliséggel és a munkaerőpiacról való kirekesztéssel fenyegetettek foglalkoztatási lehetőségeinek javítására, munkaerő-piaci integrációjára.

Az ESZA működése [1999-ben ismét átalakult](#), így a tagállamok a 2000–2006-os programozási periódust egy újabb mechanizmus mentén hajthatták végre. A források koncentrációjának további erősítése érdekében decentralizálták az alapok felhasználását. Ezután a nemzeti programok alapidokumentumait a tagállamok az Európai Bizottsággal egyeztetve dolgozzák ki, de [a részletek kidolgozása és a végrehajtás már teljes egészében az adott tagállam feladata és felelőssége](#).

A források szűkössége miatt ebben a tervezési periódusban [háromra csökkentették a célkitűzések számát](#):

- [1. célkitűzés](#): a fejlődésben lemaradó régiók fejlődésének és strukturális átalakulásának elősegítése.
- [2. célkitűzés](#): a strukturális problémákkal küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakulásának támogatása.
- [3. célkitűzés](#): az oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák alkalmazását és korszerűsítését célzó támogatás.

Nagy hatással volt az Európai Szociális Alapra az Európai Foglalkoztatási Stratégia létrejötte és végrehajtása. Ez az alap volt [a Foglalkoztatási Stratégia végrehajtásának legfőbb eszköze](#). A beavatkozási támogatásokra további öt prioritást jelöltek ki:

1. aktív munkaerő-piaci politikák alkalmazása a munkanélküliség megelőzése, illetve orvoslása céljából;
2. a szociális integráció erősítése, a társadalmi beilleszkedés elősegítése;
3. az egész életen át tartó képzés és oktatásrendszereinek fejlesztése;
4. a munkaerő alkalmazkodóképességének és vállalkozókészségének javítása;
5. pozitív intézkedések a nők munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében.

Az Európai Foglalkoztatási Stratégia és az ehhez kapcsolódó tagállami szintű ún. Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervek döntöek lettek az ESZA forráselosztása szempontjából. **A szociális terület vonatkozásában ez felerősítette, többször kizárólagossá tette azt a megközelítésmódot, hogy a szociális terület csak annyiban és úgy támogatható a Strukturális Alapokból, amennyiben a foglalkoztatási célkitűzéseket támogatja.**

Az ESZA jelenlegi szakaszára, a **2007–2013 időszakra négy célterületet** határoztak meg:

1. növelni az alkalmazottak és vállalatok alkalmazkodóképességét;
2. segíteni a munkához jutást, a munkaerőpiacon való részvételt;
3. támogatni a hátrányos helyzetű emberek szociális elfogadottságát és a munkaerő-piaci részvételüket;
4. kapcsolatok erősítésével reformokra ösztönözni a munkáltatás és az elfogadás területein.

Ezek mentén tudja az Alap támogatni a Nemzeti Fejlesztési Terv Operatív Programjait. Az operatív programoknak pedig alapvető rendeltetése, hogy elősegítse a Nemzeti Akcióprogram célkitűzéseit, vállalásait.

Az utóbbi évek és napjaink egyik fontos feladata, hogy a lisszaboni stratégia lezárása után az Európa 2020 stratégia megfelelő célokkal legyen megalkotva, és e célok mentén hatékony beavatkozások valósuljanak meg az ún. Nemzeti Intézkedési Tervekben. Mivel ezen intervenciók jelentős részét továbbra is az EU Strukturális Alapjai finanszírozzák, sokak jogos elvárása a két terület eddiginél szorosabb összehangolása.

Az Európa 2020 stratégia eddig nem tapasztalt módon **emeli ki a szegénység problémáját, és tűzi ki célként a depriváltan élők társadalmi integrációját, a szegénység csökkentését.** Az ESZA átalakításának egyik fontos célja ezen új célok, intézkedések hatékony támogatása, a szegénység elleni küzdelem segítése. Amint azt láthattuk, az ESZA 2010-ig lényegében a foglalkoztatás elősegítését, a munkanélküliség csökkentését célozta. Ez természetéből adódóan jelentős hatással van az emberek jövedelmére, társadalmi beilleszkedtségére. A jelenlegi elgondolások szerint az ESZA ezen célja továbbra is megmarad, de várhatóan kiemelten fog koncentrálni azon társadalmi hátrányok leküzdésére, melyek közvetetten, de nagymértékben befolyásolják a munkaerő-piaci beilleszkedést, a munkahelyi integrációt (mint amilyen pl. a diszkrimináció). Az eddigi tapasztalatok alapján azonban az ESZA önmagában nem tud jelentős hatásokat elérni. Szükséges, hogy a tagállamok az EU céljait messzemenően érvényesítsék hazai szakpolitikájukban, és a közös elveket alkalmazva, egyéni koncepciók mentén hajtsák végre saját, közös célokkal átitatott stratégiáikat.

A Strukturális Alapok szociális területi céljait követve látható, hogy a fejlesztési források célkitűzései, támogatási mechanizmusai követik az EU szociális politikával kapcsolatos általános megközelítésmódját. A kezdetekben csupán a munkavállalók tagországok közötti szabad mozgását előmozdító Európai Szociális Alap beavatkozási területe bővült, a rendelkezésre álló források jelentősen növekedtek.

Az EU bővítésével, valamint Európa gazdasági és társadalmi életében az 1950-es évekhez képest bekövetkezett gyökeres változások (foglalkoztatottság, demográfiai helyzet, egyenlőtlenségek növekedése) átalakították az uniós fejlesztéspolitika szerepét: új támogatási alapok születtek, mint például az ERFA vagy a Kohéziós Alap.

A szociális terület fejlesztése uniós forrásokból elsősorban úgy kerül(t) támogatásra, mint ami hozzájárul, elengedhetetlen a foglalkoztatás bővítéséhez. *A 2000. évtől kezdődően érhető tetten az a nyitás, amely e területet is egyre inkább mint önmagában fontos fejlesztési területet ismeri el a kohéziós politika elemei között.* A különféle szociális szolgáltatások férőhelyeinek bővítése, minőségük javítása ma már egyre elfogadottabb gyakorlat, noha a fejlesztési források elsődleges célkitűzése továbbra is a gazdasági versenyképesség növekedése és a foglalkoztatás bővítése.

Ellenőrző kérdések

1. Melyek az európai kohéziós politika legfontosabb célkitűzései?
2. Miként változott az Európai Szociális Alap működése a megalakulásától napjainkig?
3. Milyen javaslatai, ötletei lennének a Strukturális Alapok továbbfejlesztésére?

Irodalom

- Arató Krisztina, Bartal Anna Mária, Kónya Márton, Nizák Péter (2008): *Az Európai Unió Strukturális Alapjai és a partnerség elve Magyarországon*. Rejtjel Kiadó, Budapest. <http://www.nfu.hu/doc>
- Daly, Mary (2010): Assessing the EU approach to combating poverty and social exclusion in the last decade. In Eric Marlier, David Natali (eds.): *Background document prepared for the international conference on EU coordination in the social field in the context of Europe 2020: Looking back and building the future*. 14–15 September 2010, La Hulpe, Belgium. http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/docs/agenda/14-15_09_10_BP_EU_coordination_social_field_en.pdf
- Gyulavári Tamás (szerk.) (2002): *Az Európai Szociális Alap és Magyarország*. Foglalkoztatáspolitikai és Munkügyi Minisztérium, Budapest.
- Kengyel Ákos (szerk.) (2010): *Az Európai Unió közös politikái*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Sziklai István, Szikra Dorottya (2004): A Strukturális Alapok forrásainak felhasználási lehetőségei a társadalmi befogadási stratégia végrehajtásában. *Esély*, 2: 107–142.



3. AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS DIMENZIÓ JÖVŐJE

3.1. Az Európai Unió stratégiai célkitűzéseinek szociális dimenziója

NYILAS MIHÁLY

Az Európai Unióban a gazdasági integráció terén az 1990-es években tett lépések (egységes piac és közös pénz létrehozása) után is alapvető cél maradt a versenyképesség javítása, a polgárok jólétének növelése és az új kihívások (globalizáció, lakosság elöregedése, társadalmi kirekesztés, környezeti fenntarthatóság) kezelése.

Az 1990-es években gazdasági, politikai és szociális hatásait tekintve is egyre nagyobb problémává vált a tartósan 10 százalék körül alakuló munkanélküliség, amelynek következtében a szociálpolitika középpontjába a foglalkoztatás és a munkahelyteremtés került. Az 1997-es Amszterdami Szerződésbe a többi szociálpolitikai területről elkülönítve, önálló címként jelent meg a foglalkoztatás, és a tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy a foglalkoztatás terén összehangolják a nemzeti stratégiájukat és a foglalkoztatáspolitikájukat az átfogó gazdasági céloknak megfelelően alakítják (Horváth 2011, Fóti 2010).

Az EU az 1997 novemberében Luxemburgban tartott, a foglalkoztatás kérdéseivel foglalkozó csúcstalálkozón elhatározott döntés eredményeként az Európai Tanács a következő hónapban elfogadta az 1998–2002 közötti időszakra vonatkozó foglalkoztatási irányvonalakat, amelyek négy pilléren nyugodtak:

- a foglalkoztathatóság javítása;
- a vállalkozások ösztönzése;
- a vállalkozók és munkavállalók alkalmazkodóképességének javítása,
- az egyenlő esélyek feltételeinek erősítése (főleg a nők munkavállalási esélyeinek javításával).

Az Európai Foglalkozási Stratégia lényege a koordináció, amely a közös célok alapján kiegészíti a tagállamok saját foglalkoztatáspolitikáját. Az 1998-as Bécsi Csúcstalálkozón döntés született a Stabilitási és Növekedési Paktum mintáján alapuló foglalkoztatási paktum kidolgozásáról. A foglalkoztatáspolitikák összehangolását és a magasabb foglalkoztatási szint elérését célzó Európai Foglalkoztatási Paktumot a következő évi kölni csúcson fogadták el.

Az Amszterdami Szerződés megteremtette az unión belüli szociálpolitikai és foglalkoztatáspolitikai együttműködés keretét. A foglalkoztatáspolitikai irányelvek elfogadása tükrözte azt a felismerést, hogy a foglalkoztatáspolitikai terén is fontossá vált a nemzeti politikák koordinálása. A koordinálást ösztönözte, hogy a gazdasági versenyképesség szempontjából is egyre fontosabbá vált az unión belüli foglalkoztatási és szociális helyzet alakulása. Ezt jelzi, hogy az EU 2000 után meghirdetett hosszú távú stratégiáinak (lisszaboni stratégia 2000–2010; Európa 2020 stratégia 2010–2020) is központi elemei a foglalkoztatási és szociálpolitikai célok.

3.1.1. A lisszaboni stratégia

A **lisszaboni stratégia** néven ismert reformkoncepció 2000-ben született. A 2000. márciusi lisszaboni csúcson az Európai Unió nagy jelentőségű új stratégiát és koordinációs mechanizmust fogadott el. Az elfogadott dokumentum 5. pontja egyetlen mondatba sűríti az új stratégia átfogó célkitűzését (Presidency Conclusions 2000: 2):

„Az Unió a következő évtizedre azt az új stratégiai célt tűzte maga elé, hogy a világ legversenyképesebb és dinamikus, tudásalapú társadalma legyen, amely fenntartható gazdasági növekedést, több és jobb minőségű munkahelyet, valamint nagyobb társadalmi kohéziót képes biztosítani.”

A monetáris unió óta legjelentősebb hosszú távú uniós kezdeményezés lényege az Egyesült Államok utolérése gazdasági téren a hagyományos európai értékek megőrzésével. A megfogalmazott célok értelmében az Európai Uniónak 2010-ig a világ legversenyképesebb tudásalapú gazdaságává kell válnia. A magas szintű foglalkoztatáson és termelékenységen alapuló dinamikus növekedésnek biztosítania kell a fenntartható fejlődést, a társadalmi kohéziót, a színvonalas környezetvédelmet, valamint javítania kell az unióban élő emberek életszínvonalát és életminőségét. Lényeges eleme a stratégiának, hogy a kitűzött célok elérése nem veszélyeztetheti az európai jóléti államok közös vívmányait (az Európai Szociális Modellt).

A lisszaboni stratégia kiegészítéseként, a közös jóléti értékek és vívmányok megőrzését szem előtt tartva, a 2000. decemberi nizzai csúcson elfogadták az Európai Szociális Menetrendet. Az ebben foglaltak szerint a 3. évezred elején az uniós szociálpolitika kiemelt területei:

- több és jobb munkahely létesítése;
- a rugalmasságon és biztonságon alapuló munkakörnyezet segítése;
- a szegénység és diszkrimináció összes formája elleni küzdelem, a társadalmi kohézió ösztönzése érdekében;
- a szociális védelem rendszerének modernizálása;
- nemek közötti egyenlőség erősítése;
- a bővítés és az EU külkapcsolatai szociális dimenziójának erősítése.

A stratégia elfogadásának a szociális szempontok mellett fontos gazdasági ösztönzői is voltak (vö. Gács 2005). A gazdasági integráció évtizedeken keresztül végbemenő elmélyítését nem utolsósorban az a félelem motiválta, hogy az EU lemarad a világ más, dinamikusan fejlődő régiói mögött. A globális vetélkedés Maastricht és a monetáris unió megteremtése után is fontos témája maradt az EU-nak, főleg az 1990-es évek végén kibontakozó ún. infokommunikációs boom idején. Ebből főleg az USA profitált, és ez megérlelte uniós körökben azt az elhatározást, hogy a lemaradás megelőzésére új stratégiára van szükség.

A lisszaboni folyamat előkészítésekor az a szándék érvényesült, hogy a korábbi, részterületekre vonatkozó ún. európai folyamatok egybefogásával koordinált modernizációs stratégiát fejlesszenek ki. A következő európai folyamatokról van szó:

- luxemburgi folyamat (foglalkoztatáspolitikai: nemzeti foglalkoztatáspolitikák koordinálása, a foglalkoztatás növelése);
- cardiffi folyamat (strukturális reformok koordinálása és monitorozása);
- kölni folyamat (európai makrogazdasági párbeszéd segítése a kormányok és a szociális partnerek között).

A három pillérre (gazdaság, szociális ügyek, környezetvédelem) épülő összetett reformfolyamat számos kiemelt területet jelöl meg, így többek között a gazdasági reformokat, az információs társadalom megteremtését és elmélyítését, a kutatás-fejlesztésre, a tudományra és a humán erőforrásokra fordított befektetések növelését, a szorosabb gazdaságpolitikai koordinációt és a belső piac működését javító intézkedéseket, az oktatás, a szociális védelem és a környezetvédelem szintjének emelését. Szociálpolitikai szempontból kiemelkedő jelentőségű a foglalkoztatás javítása és a szociális gondoskodás modernizálása. A foglalkoztatás és képzés fejlesztése terén olyan célok jelennek meg, mint a munkaerő-piaci részvételi arány fokozása (2010-ig 70%-ra, nők esetében 60%-ra, idősebb munkavállalókra vonatkozóan 50%-ra), illetve a lakosság képzettségi szintjének emelése (e téren fontos törekvés az egész életen át tartó tanulás elterjesztése, és konkrét mutatóként megfogalmazódik, hogy 2010-ig a felére kell csökkenteni a csak alapfokú képzettségűek számát). A szociális védelem reformjának biztosítani kell a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságát, és el kell érni, hogy 2010-re a tényleges nyugdíjba vonulás ideje átlagosan öt évet növekedve 65 év legyen, egyúttal jelentősen csökkenteni kell a szegénység és társadalmi kirekesztettség által fenyegetettek számát.

A megfogalmazott célok az EU egészére (átlagára) vonatkoznak, és nincsenek tagországokra lebontva, de a lisszaboni stratégia számol az összes tagország részvételére a célok teljesítésében. A lisszaboni folyamat főleg olyan területeket céloz meg, amelyek nemzeti kompetenciában vannak, összehangolt irányítás nélkül viszont kérdéses a fő célok teljesíthetősége. Az adott területeken (foglalkoztatás, munkaerő-piaci viszonyok, oktatás, jóléti ellátórendszerek stb.) meglevő döntési kompetenciájukról az egyes kormányok nem is kívánnak lemondani. Így a lisszaboni folyamat egyfajta kísérlet arra, hogy „számos kérdéskört olyan *szürke zónába* helyezzen át, amely koordináció szempontjából a tisztán nemzeti és a centralizált uniós felelősségi szintek közé esik” (Gács 2005: 209). Ezen szürke zónába vont területek befolyásolásának módszere a nyitott koordináció, amely módszer alapfunkciója, hogy a döntések uniós centralizálása és a központ – Európai Unió – hatalommal való felruházása nélkül közösen elfogadott célok készüljenek, és azokat a tagországok összehangolt módon és a megállapított ütemezésben végrehajtsák. Az új módszer az európai szociális modellel kapcsolatban korábban jelzett dilemma feloldását szolgálja, és a várakozások szerint a szociálpolitika uniós integrálása nélkül lehetővé teszi a szociális védelmi politikák egységesülését. A nagy kérdés az, hogy képes-e a nyitott koordináció szociális téren olyan gyakorlatokhoz és eredményekhez vezetni, amelyek „ellenállóbbak” a gazdasági és monetáris integráció nyomásával szemben, egyúttal a közös célok teljesítése során megőrzik az európai jóléti államok különbözőségét és politikai örökségét.

A lisszaboni folyamatban alkalmazott nyitott koordináció mintájául a luxemburgi folyamatban megjelenő [Európai Foglalkoztatási Stratégia](#) (EFS) szolgált, tulajdonképpen az itt már kipróbált módszert terjesztették ki új területekre. A módszer legfontosabb összetevői a következők (Scharpf 2002: 8–9; Gács 2005: 210–211):

- a politikai döntések tagországi szinten maradnak, kizárva az uniós szintű jogalkotást;
- a tagországok politikai döntéseinek viszont közös vonatkozásai vannak, ezért törekedni kell közös célok kitűzésére és az elért eredmények közös értékelésére;
- irányelveket és ezekhez kötődő rövid, közép- és hosszú távú terveket fogadnak el az Európai Unió egészére;
- kvantitatív és kvalitatív mutatókat alakítanak ki, valamint az egyes szektorokra vonatkozó irányadó „jó gyakorlatok” kiválasztásával jelzik a követendő megoldásokat;
- az uniós irányelveket „lefordítják” a nemzeti és területi különbségeket figyelembe vevő célokra és intézkedésekre;
- egy közös tanulási folyamat segítése érdekében az elért eredmények nyomon követése, értékelése, a többi tagország általi elemzése;
- az együttműködés önkéntes kooperáción nyugszik, és nincsenek jogi szankciók a nem teljesítőkkel szemben.

A tagországok és az EU intézményei közötti együttműködés ciklikusan ismétlődik, melynek során:

- az Európai Tanács megalkotja a következő szakaszra érvényes irányelveket;
- meghatározzák a koordinációhoz használt mutatókat;
- a tagországok nemzeti akcióterveket dolgoznak ki a mutatók és a „jó gyakorlatok” felhasználásával;
- a tervek végrehajtását tagországi és uniós szinteken egyaránt nyomon követik, és közösen értékelik;
- a Tanács és a Bizottság együttes jelentést készít az akciótervek teljesítéséről;
- a tapasztalatok alapján a Tanács módosítja az irányelveket, és az egyes tagokra vonatkozó ajánlásokat fogalmaz meg;
- a lisszaboni folyamat különböző területein elért haladást az állam- és kormányfők tavaszi csúcstalálkozóin értékelik.

A lisszaboni stratégia megvalósításában a feladatok ütemezését különböző fázisokra bontották. A szociálpolitika jövőjével a kibővített Európai Unió keretei között foglalkozó ún. Magas Szintű Csoport a Bizottságnak készített jelentésében (European Commission 2004) megállapította, hogy az első szakasz lezárult, amely során megvalósultak az alábbi feladatok:

- a lisszaboni csúcs határozatát alkalmazták az EU politikai eszközeire (közösségi programok, akciótervek, ajánlások);
- a környezetvédelmi dimenzió bevétele a stratégiába és a fenntartható fejlődés-megközelítés kidolgozása;
- a stratégia előzetes alkalmazása a tagállamokban;
- a nyitott koordináció módszereinek kidolgozása és az együttműködési mechanizmusok bevezetése;
- a gazdaságpolitika és szociálpolitika közötti új jellegű koordináció figyelembe vétele az uniós alkotmány kidolgozásában.

A **lisszaboni stratégia félidős értékelésére** a 2005-ös brüsszeli csúcson került sor. A félidős értékelés alapja a korábbi holland miniszterelnök, Wim Kok vezetésével tevékenykedő bizottság jelentése volt. Kiderült, hogy az elmúlt évek előrehaladásának fényében túl ambiciózusak voltak a célok, illetve túl optimistának bizonyultak a kitűzött célok gyors elérésével kapcsolatos várakozások. Világossá vált, hogy jó néhány konkrét cél nem teljesül a kitűzött határidőig, 2010-ig. A félidős értékelés megállapította, hogy irreálisnak bizonyult az a célkitűzés, hogy az EU 2010-re az Egyesült Államokat megelőzve a világ legversenyképesebb tudásalapú gazdaságává váljon. Gazdasági téren az EU nem csökkentette az USA előnyét, sőt még nőtt is a lemaradása. Hasonló lemaradás volt tapasztalható a foglalkoztatási célok területén is (vö. **1. táblázat**). Különösen nagy volt a 2004 után csatlakozott országok lemaradása, de az EU-15 esetében sem teljesültek az időarányos célok.

1. táblázat: Az EU egészére, illetve hazánkra vonatkozó foglalkoztatási célkitűzések és azok teljesülése, 2007-ig (%)

Foglalkoztatási ráta	Uniós célkitűzések		Uniós tényadatok EU-25		Magyarországra vonatkozó célkitűzések		Magyarországra vonatkozó tényadatok	
	2005	2010	2005	2007	2006	2010	2006	2007
Összesen	67,0	70,0	64,0	65,8	58,7	63,0	57,3	57,3
Nők	57,0	60,0	56,6	58,6	53,0	57,0	51,1	50,9
Férfiak	–	–	71,4	73,0	64,0	69,0	63,8	64,0
Idősebb munkavállalók (55–64 évesek)	–	50,0	42,6	44,9	33,0	37,0	33,6	33,1

Forrás: Fóti 2010: 390.

A jelentés szerint a lisszaboni stratégia végrehajtásának 2. szakasza a félidei értékeléssel 2005-ben kezdődik, és a tíz új taggal bővült unión belül középpontjában a stratégia nemzeti szinten történő alkalmazása áll. A megvalósítandó feladatok közé tartozik az uniós és nemzeti szintű irányítás közötti szorosabb együttműködés megvalósítása, a lisszaboni folyamat viszonyának tisztázása a Stabilitási és Növekedési Paktummal és az Európai Beruházási Bank prioritásaival. Nagyobb figyelmet kell fordítani a versenyképesség és az ezt segítő foglalkoztatásbővítés kérdéseire, és nem utolsósorban hozzá kell igazítani a lépéseket a megváltozott körülményekhez. Ezen belül többek között:

- tekintetbe kell venni azt a ténytet, hogy a lisszaboni csúcs azon célkitűzése, hogy uniós szinten és éves átlagban a gazdaság 3 százalékkal növekedjen, irreálisnak bizonyult. A 3 százalékos fejlődés továbbra is kívánatos, de nem reális cél az elkövetkező évekre;
- növelni kell a munkában álló népesség számát. Az eddigi erőfeszítések főleg a nőkre, fiatalokra és idősebb munkaképes korúakra összpontosultak, ezt átfogó bevándorlási politika kidolgozásával és a házaspárok gyermekvállalási kedvét fokozó politikával kell kiegészíteni;

- a lisszaboni folyamatot a növekedési kilátások és a munkahelyteremtés szempontjait szem előtt tartva össze kell hangolni a Stabilitási és Növekedési Paktummal.

Az irreális célkitűzések mellett a részleges kudarc oka a nyitott koordinációs módszer nem elég hatékony működése, illetve a tagországokban a közös célok végrehajtásában tanúsított politikai elkötelezettség hiánya volt. Mivel a közös célok megvalósítása nem kötelező jellegű, a szükséges lépések elmaradását nem szankcionálják, a célok megvalósítása érdekében tett lépések megtétele kizárólag a tagállamok politikai elkötelezettségén és akaratán múlik.

Az eredmények elmaradása miatti csalódottság mellett a Wim Kok-jelentés azt is hangsúlyozta, hogy továbbra is érvényesnek kell tekinteni a stratégia három alapelemét, a gazdasági növekedést, a szociális kohézió erősítését és környezetvédelmet. Ezzel együtt azonban kiemelt figyelmet kell szentelni a gazdasági növekedés gyorsításának és a foglalkoztatottsági szint emelésének.

Az Európai Tanács a felidős értékelésében megállapította, hogy „új lendületet adnak a folyamatnak”, egyúttal az eddigi eredmények figyelembe vételével átrendezte a prioritásokat, és elsőrendű célként a versenyképesség növelését és a foglalkoztatás kiterjesztését jelölte meg.

Így a lisszaboni stratégia felülvizsgálatának középpontjába a növekedés és foglalkoztatás feladatai kerültek. Egyúttal döntést hoztak arról, hogy a tagállami vállalatok teljesítésének ellenőrzésére szorosabb visszajelzési rendszereket működtetnek. Abból a felismerésből kiindulva, hogy a haladás értékelésére nagyobb időtávra van szükség, 2005-től 3 éves ciklusokat vezettek be. Végül elhatározták, hogy a két terület hatékonyabb összehangolása érdekében a továbbiakban a Tanács két részből (gazdaságpolitika, foglalkoztatáspolitikai) álló integrált iránymutatásokat dolgoz ki. Ezekben az iránymutatásokban lényegében megmaradtak a korábbi célok, de már a konkrét 2010-es határidő nélkül. A foglalkoztatáspolitikai rész prioritásai a teljes foglalkoztatás, a munka minőségének és termelékenységének javítás, a társadalmi befogadást erősítő munkaerőpiac, a munkaerő-piaci igényeknek való jobb megfelelés, valamint az oktatási és képzési rendszerek új igényekhez való igazítása lettek.

A 2008–2010-es következő ciklus irányelveit 2008 júliusában adta ki a Tanács. A foglalkoztatáspolitikai részben 3 fő cél szerepelt: teljes foglalkoztatás, a munka minőségének és termelékenységének javítása, valamint a társadalmi és területi kohéziót erősítő foglalkoztatás megvalósítása. Ennek megfelelően a három fő tevékenységi irány:

- a foglalkoztatottak körének bővítése, a foglalkoztatottak megtartása, a munkaerő-kínálat növelése, a szociális védelmi rendszerek modernizálása;
- a munkavállalók és vállalkozók alkalmazkodóképességének javítása;
- az oktatás és a képzettségek javításával növekvő beruházás a humán tőkébe.

Az EU 2005 és 2008 között sikereket ért el a foglalkoztatottsági szint emelésében, közel 7 milliós bővüléssel 25 éve a legjobb foglalkoztatási helyzet jött létre. A 2008-ban kezdődő és elhúzódó pénzügyi-gazdasági válság jelentősen rontotta ezt a képet.

A lisszaboni stratégia eredeti céljainak jó része nem teljesült 2010-re, de egyértelművé váltak a stratégia előnyei is (pl. a tagállamok összehangolt fellépésének eredményei). Így tulajdonképpen a lisszaboni stratégia folytatásaként az EU 2010-ben újabb hosszú távú reformprogramot fogadott el, a következő évtizedet felölelő Európa 2020 stratégiát.

3.1.2. Az Európa 2020 stratégia

Az **Európa 2020 stratégia** középpontjában is a foglalkoztatás és a versenyképesség fokozása áll, de a korábbiaknál realisabbak a célkitűzések és szorosabbak a koordinációs mechanizmusok. A megfogalmazott cél az „intelligens, fenntartható és inkluzív” növekedés. E növekedéshez társított jelzők újak, és jól szemléltetik a stratégia új hangsúlyait.

A három jelzővel megfogalmazott három prioritás jelentése a következő:

- *intelligens növekedés*: tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása;
- *fenntartható növekedés*: erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság;
- *inkluzív növekedés*: magas foglalkoztatás, valamint szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság kialakításának ösztönzése.

Az Európai Unió öt kiemelt és számszerűsített célban jelölte meg, hogy hova akar eljutni 2020-ig (Európai Bizottság, 2010: 5–6):

- a foglalkoztatás szintjének a jelenlegi 69 százalékról legalább 75 százalékra növelése a 20–64 évesek körében;
- a K+F beruházások mértékének a GDP 3 százalékára történő emelése, elsősorban a magánszektor K+F beruházásaira érvényes feltételek javításával; az innováció mérésére alkalmas új mutató kidolgozása;
- az üvegházhatású gázok kibocsátásának legalább 20 százalékos csökkentése az 1990-es szinthez képest, vagy megfelelő feltételek esetén a kibocsátás 30 százalékos csökkentése; a megújuló energiaforrások arányának 20 százalékra történő növelése a végső energiafogyasztásban, valamint az energiahatékonyság legalább 20 százalékos növelése;
- az iskolából kimaradók arányának a jelenlegi 15 százalékról 10 százalékra csökkentése, és a felsőoktatási végzettségűek arányának 31 százalékról legalább 40 százalékra növelése 2020-ig a 30–34 éves korosztály körében;
- az országos szegénységi küszöbök alatt élő európaiak számának 25 százalékos csökkentése, 20 millió ember kiemelése a szegénységből.

Az egymáshoz kapcsolódó célok elérése alapvető a stratégia sikere szempontjából. Minden tagállam a saját helyzetére adaptálva a stratégiát, saját elérendő célokat fogalmaz meg az egyes területeken (vö. 2. táblázat).

Az Európai Unió minden prioritási területen ún. **kiemelt kezdeményezéseket** fogalmazott meg, összesen hetet:

- Az „Innovatív Unió” kezdeményezés a keretfeltételek, illetve a kutatásra és innovációra fordított finanszírozás javítására szolgál annak érdekében, hogy az innovatív ötletekből a növekedést és a foglalkoztatást segítő termékek és szolgáltatások jöjjenek létre.
- A „Mozgásban az ifjúság” az oktatási rendszerek teljesítményének növelését és a fiatalok munkaerőpiacra való belépésének megkönnyítését szolgálja.
- Az „Európai digitális menetrend” a nagy sebességű internet bővítésének felgyorsítását és az egységes digitális piac előnyeinek háztartások és vállalkozások általi kiaknázását tartja szem előtt.
- Az „Erőforrás-hatékony Európa” a gazdasági növekedés és az erőforrások felhasználásának szétválasztását, az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé való elmozdulás elősegítését, a megújuló energiaforrások növekvő mértékű alkalmazását, a szállítási ágazat modernizálását és az energiahatékonyság ösztönzését szolgálja.
- Az „Iparpolitika a globalizáció korában” a vállalkozások (különösen a kkv-k) üzleti környezetének javítását és a világszinten versenyképes, erős és fenntartható ipari bázis kifejlesztésének támogatását célozza.
- Az „Új készségek és munkahelyek menetrendje” a munkaerőpiacok modernizálását célozza, és arra törekszik, hogy lehetővé tegye az emberek számára készségeik egész életen át történő fejlesztését, hogy ezáltal növekedjen a munkaerőpiacon való részvétel, és – többek között a munkavállalók mobilitása révén – közeledjen egymáshoz a munkaerő-piaci kínálat és kereslet.
- A „Szegénység elleni európai platform” célja olyan szociális és területi kohézió biztosítása, ahol a növekedés és a munkahelyteremtés előnyeit széles körben megosztják, a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők pedig méltóságban, a társadalom aktív tagjaiként élhetnek.

A végrehajtás kereteit továbbra is az integrált iránymutatások határozzák meg, ez alapján készíti el az Európai Tanács egyes tagállamoknak szánt ajánlásait. A Bizottság az éves növekedési jelentéseiben tekinti át az előző évi haladást. Az új stratégia alapján először 2010 őszén készült integrált iránymutatás. Az Európai Tanács egyúttal határozott arról, hogy a korábbinál szorosabb együttműködési mechanizmusok szükségesek, és a nemzeti reformprogramokat össze kell hangolni a tagállamok költségvetési politikájával, a stabilitási és konvergencia-programokkal. A 2008-ban kezdődött válság is kiemelte az együttműködés és a vállalások szigorúbb számonkérésének szükségességét. Kiderült, hogy a tagállamok – és különösen a monetáris unió tagjai – mennyire egymásra utaltak, és közös érdek, hogy egyik tagállam se folytasson felelőtlen fiskális politikát.

A 2011. márciusi csúcson ennek jegyében fontos reformok születtek. Az itt meghirdetett Euró Plusz Paktnak sok foglalkoztatási és szociálpolitikai vonatkozása is van (bérképzés, bérmegállapodások, a nyugdíjkorhatár kérdései). A gazdasági koordináció terén súlyos szankciókat vezettek be a vállalásokat nem teljesítők számára, a foglalkoztatáspolitikában viszont továbbra sincsenek ilyen szigorú intézkedések. Az új intézkedések (nemzeti költségvetések szigorúbb felügyelete, fegyelmezetlen gazdaságpolitika esetén büntető szankciók, a bajba jutott tagállamok megsegítése) a valódi uniós gazdasági kormányzás irányába mutatnak.

Az Európa 2020 stratégia keretében megfogalmazott kiemelt célkitűzések teljesítéséhez Magyarország is kialakította az ország helyzetét és lehetőségeit tükröző vállalásait. A 2020-ig elérendő magyarországi célok a következők (Magyarország Nemzeti Reform Programja, 2011: 16):

- a 20–64 éves népességre vonatkozó foglalkoztatási ráta 75 százalékra növelése;
- a kutatás-fejlesztési ráfordítások bruttó hazai termékhez viszonyított szintjének 1,8 százalékra növelése;
- a teljes energiafelhasználáson belül a megújuló energiaforrások részarányának 14,6 százalékra növelése; 10 százalékos energiamegtakarítás elérése; az EU emissziókereskedelmi rendszerén kívül az üvegházhatású gázok kibocsátásának legfeljebb 10 százalékos növekedése a 2005. évi szinthez képest;
- a felsőfokú vagy annak megfelelő végzettségűek arányának 30,3 százalékra növelése a 30–34 éves népességen belül; az oktatásban, képzésben nem részesülő, legfeljebb alsó középfokú végzettséggel rendelkezők arányának 10 százalékra csökkentése a 18–24 éves népességen belül;
- a szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben élő népesség arányának 5 százalékpontos csökkentése.

2. táblázat: Az Európa 2020 stratégia célkitűzései¹

Unióstagállami célkitűzések	Foglalkoztatási ráta (%)	K+F a GDP %-ában	Szén-dioxid-kibocsátás-csökkentési célkitűzések (%) ²	Megújuló energia (%)	Energia hatékonyság – az energiafogyasztás csökkentése (millió tonna)	Korai iskolaelhagyás (%)	Felsőoktatás (%)	A szegénység vagy társadalmi kirekesztettség által veszélyeztetett emberek arányának csökkentése (fő)
Az EU kiemelt célja	75	3	–20 (az 1990-es szinthez képest)	20	Az energiahatékonyság 20-os növelése, amely 368 millió tonna kőolaj-egyenértéknek felel meg	10	40	20 000 000
Az EU-ra vonatkozó becsült adat ³	73,70–74	2,65–2,72	–20 (az 1990-es szinthez képest)	20	206,9 Mtep ⁴	10,30–10,50	37,50–38,0	A tagállamok módszertani eltérései miatt az eredmények nem számíthatók ki
AT	77–78	3,76	–16	34	7,16	9,5	38	235 000
BE	73,2	3,0	–15	13	9,80	9,5	47	380 000
BG	76	1,5	20	16	3,20	11	36	260 000
CY	75–77	0,5	–5	13	0,46	10	46	270 000

folytatódik

Unióstagállami célkitűzések	Foglalkoztatási ráta (%)	K+F a GDP %-ában	Szén-dioxid-kibocsátás-csökkentési célkitűzések (%) ²	Megújuló energia (%)	Energia hatékonyság – az energiafogyasztás csökkentése (millió tonna)	Korai iskolaelhagyás (%)	Felsőoktatás (%)	A szegénység vagy társadalmi kirekesztettség által veszélyeztetett emberek arányának csökkentése (fő)
CZ	75	1 (kizárólag a közszektor)	9	13	nincs megadva	5,5	32	A szegénység vagy társadalmi kirekesztettség által veszélyeztetett emberek arányának 2008-as szinten (a teljes népesség 15,3%-a) tartása, és annak 30 ezer fővel történő csökkentésére irányuló erőfeszítések
DE	77	3	–14	18	38,30	<10	42	330 (hosszabb ideje munka nélkül levő)
DK	80	3	–20	30	0,83	<10	legalább 40	22 000 (alacsony munkaintenzitású háztartások)
EE	76	3	11	25	0,71	9,5	40	A (szociális juttatások utáni) szegénységi arány 15%-ra csökkentése (a 2010. évi 17,5%-ról)
EL	70	felülvizsgálendő	–4	18	2,70	9,7	32	450 000
ES	74	3	–10	20	25,20	15	44	1 400 000–1 500 000
FI	78	4	–16	38	4,21	8	42 (szűken vett nemzeti meghatározás szerint)	150 000
FR	75	3%	–14	23	34,00	9,5	50	A 2007 és 2012 közötti időszakban a szegénységi küszöb alatt élők arányának egyharmaddal vagy 1,600,000 fővel történő csökkentése
HU	75	1,8	10	14,65	2096	10	30,3	450 000
IE	69–71	megközelítőleg 2% (a GNP 2,5%-a)	–20	16	2,75	8	60	2016-ig 186 000 fő
IT	67–69	1,53	–13	17	27,90	15–16	26–27	2 200 000

folytatódik

Unióstagállami célkitűzések	Foglalkoztatási ráta (%)	K+F a GDP %-ában	Szén-dioxid-kibocsátás-csökkentési célkitűzések (%) ²	Megújuló energia (%)	Energia hatékonyság – az energiafogyasztás csökkentése (millió tonna)	Korai iskolaelhagyás (%)	Felsőoktatás (%)	A szegénység vagy társadalmi kirekesztettség által veszélyeztetett emberek arányának csökkentése (fő)
LT	72,8	1,9	15	23	1,14	<9	40	170 000
LU	73	2,3–2,6	–20	11	0,20	<10	40	Nincs célérték
LV	73	1,5	17	40	0,67	13,4	34–36	121 000
MT	62,9	0,67	5	10	0,24	29	33	6560
NL	80	2,5	–16	14	nincs megadva	<8	>40 45% várhatóan 2020-ban	100 000
PL	71	1,7	14	15,48	14,00	4,5	45	1 500 000
PT	75	2,7–3,3	1	31	6,00	10	40	200 000
RO	70	2	19	24	10,00	11,3	26,7	580 000
SE	Jóval 80% felett	4	–17	49	12,80	<10	40–45	2020-ig a (a nappali tagozatos diákok kivételével) a munkaerőpiactól távol maradó vagy hosszabb ideje munka nélkül levő tartósan betegállományban levő nők és férfiak arányának 14% alá csökkentése
SI	75	3	4	25	nincs megadva	5	40	40 000
SK	72	1	13	14	1,65	6	40	170 000
UK	nem szerepel célérték	nem szerepel célérték	–16	15	nincs megadva	nem szerepel célérték	nem szerepel célérték	A 2010. évi gyermekszegénységről szóló törvény meglevő célszámai

¹ Amint a tagállamok 2011 áprilisában a nemzeti reformprogramjaikban meghatározták.

² A 2009/406/EK határozatban (vállaláselosztási határozat) meghatározott nemzeti kibocsátáscsökkentési célértékek a kibocsátás-kereskedelmi rendszer által nem lefedett kibocsátásra vonatkoznak. A kibocsátás-kereskedelmi rendszer alá tartozó kibocsátást 21%-kal fogják csökkenteni a 2005-ös szinthez képest. A megfelelő teljes kibocsátás 20%-kal csökken majd az 1990-es szinthez képest.

³ A nemzeti célértékeken felül.

⁴ Mtep: millió tonna kőolaj-egyenérték

Forrás: Az Európa 2020 stratégia célkitűzései. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_hu.pdf

Ellenőrző kérdések

1. Mi vezetett a szociálpolitika és foglalkoztatáspolitikai szerepének felértékelődéséhez az 1990-es években?
2. Melyek voltak a lisszaboni stratégia fő célkitűzései?
3. Milyen szerepet játszott a nyitott koordinációs módszer a stratégia végrehajtásában?
4. Milyen fontosabb eredményekre jutott a lisszaboni stratégia 2005-ös félidei értékelése?
5. Melyek az Európa 2020 stratégia számszerűsített kiemelt céljai?
6. Milyen vállalásokkal vesz részt Magyarország az Európa 2020 stratégia végrehajtásában?

Irodalom

- Európai Bizottság (2010): *Európa 2020*. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. Brüsszel, 2010.március 3. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:HU:PDF>
- European Commission (2004): *Report of the High-Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*. European Communities, 2004 May. <http://www.lex.unict.it/eurolabor/documentazione/al-tridoc/report.pdf>
- Fóti Klára (2010): Foglalkoztatás- és szociálpolitika. In Kengyel Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 385–415.
- Gács János (2005): A lisszaboni folyamat – egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei. *Közgazdasági Szemle*, LII. (március): 205–230.
- Horváth Zoltán (2011): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Nyolcadik, átdolgozott, bővített kiadás. HVG–ORAC, Budapest.
- Magyarország Nemzeti Reform Programja (2011). A Széll Kálmán Terv Alapján, 2011. április 2. A Magyar Köztársaság Kormánya. <http://www.kormany.hu/download/0/c3/30000/Nemzeti%20Reform%20Program.pdf>
- Presidency Conclusions (2000). Lisbon European Council. 23 and 24 March. http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/PRESIDENCY_CONCLUSIONS_Lissabon.pdf
- Scharpf, F. W. (2002): The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. *MPIfG Working Paper* 02/8, July 2002.

3.2. A bővítési folyamat szociális vetülete

JUHÁSZ GÁBOR

Az EU keleti bővítésének kritériumrendszerét az 1993-as Koppenhágai Csúcstalálkozó határozta meg. A záródokumentum szerint a csatlakozás feltétele az, hogy a felvételét kérő ország szilárd demokratikus intézményekkel és versenyképes piacgazdasággal rendelkezzen, valamint jogrendszerét igazítsa az uniós jog előírásaihoz és az „acquis communautaire”-hez.¹ Mivel a szociális acquis terjedelme meglehetősen szerény, a szociális kérdések mindmáig másodlagos szerepet játszanak a csatlakozási tárgyalásokon. Ez annak ellenére így van, hogy a jelenleg folyamatban lévő tárgyalásokon (tehát Horvátország, Szerbia, Törökország esetében) már a nyitott koordináció módszerével irányított területeken elért eredményeket is értékelik.²

A bővítési folyamat szociális vetületét itt két metszetben vizsgáljuk. Egyfelől azt elemezzük, hogy az uniós acquis átvétele miképpen befolyásolja (befolyásolta) a csatlakozni kívánó országok szociálpolitikáját, másfelől azt vizsgáljuk, hogy az EU keleti bővítése milyen hatásokat gyakorol(ha)t a közösség szociális dimenziójának fejlődésére.

3.2.1. A bővítési folyamat hatása a csatlakozó kelet-közép-európai országok szociálpolitikájára

A Ferge és Juhász (2004) által kidolgozott módszertan alapján a bővítési folyamatnak a kelet-közép-európai országok és különösen Magyarország szociálpolitikájára gyakorolt hatását három dimenzióban vizsgáljuk. Először a **procedurális hatásokat** tanulmányozzuk, ezt követi annak vizsgálata, hogy az acquis átvétele milyen **intézményi változásokat** eredményezett, végül azt próbáljuk felderíteni, hogy mindez milyen **érdemi hatásokkal** járt. A csatlakozási folyamat szociálpolitikára gyakorolt hatása tekintetében az alábbi tényezők bizonyult meghatározónak. A koppenhágai kritériumok csak az uniós joganyag és joggyakorlat átvételét írták elő, nem pedig azt, hogy a csatlakozni kívánó országok a nyugat-európai országokban található mintákhoz igazítsák szociális ellátórendszerüket. Mivel a szociális dimenzió a mai napig a közösség legfejletlenebb szakpolitikai területei közé tartozik, s az Unió az ezredfordulóig nem, s azóta is csak embrionális állapotban lévő szociálpolitikai vízióval rendelkezett, az általa a szociális területen előírt jórészt **formai követelményeket a csatlakozó országok** anélkül tudták viszonylag **könnyen teljesíteni**, hogy szociálpolitikai rezsimjük ténylegesen közeledett

¹ Uniós vívmányok, vagyis a közösség teljes hatályos joganyaga, beleértve mind az elsődleges és másodlagos jogalkotás eredményeit, a Bíróság döntéseit és gyakorlatát, valamint az EU-nak a nemzetközi szervezetekkel, illetve harmadik országokkal kötött egyezményeit.

² Lásd pl. *Croatia 2011...*; http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf

volna a nyugat-európai országokban kialakult „európai szociális modellhez”. A jogfejlesztő hatások értékelésekor figyelembe kell venni azt is, hogy a tagállami státuszra törekvő államok a volt szocialista országok közül kerültek ki, amelyek múltjuk örökségeként relatíve fejlett szociális intézményrendszerrel rendelkeztek, így az inkább nyomokban lévő uniós követelményeket nagyjából már csatlakozási kérelmük benyújtásakor teljesítették. További fontos mozzanatot jelentett, hogy a Bizottság az [előrehaladási jelentések³ során alig szentel\(t\) figyelmet a csatlakozásra váró országok szociálpolitikai intézkedéseinek és szociális jogalkotásának](#). Észrevételeivel azt tette és teszi egyértelművé, hogy a szociális kérdésekben való együttműködés a csatlakozásnak inkább formai mintsem lényegi feltétele.

A bővítési folyamat procedurális hatásai

Az ezredfordulóra – részben a demokratikus deficit tompítása céljából – intézményesítették a szociális és a civil partnerek részvételét az uniós döntéshozatali folyamatokban. Ahhoz, hogy ez a folyamat érvényesen és eredményesen működni tudjon, tagállami szinten is szükség volt [a szociális és civil párbeszéd intézményesítésére](#), amit Brüsszel a csatlakozási tárgyalások kezdetétől támogatott a tagjelölt országokban. Ennek érdekében folyamatos nyomást gyakorolt ezen országok kormányaira, hogy a szociális partnereket vonják be a csatlakozási folyamatba. Gesztusértékű kezdeményezésként a szociális partnerek képviselői meghívottként már a csatlakozást megelőzően is részt vehettek/vehetnek az európai szociális párbeszédben. A csatlakozó országok jelentős pénzübeli támogatást kapnak a szociális és civil párbeszéd fejlesztésére, egyes országok esetében Brüsszel még a csatlakozást követően is támogatta anyagilag a szociális párbeszéd nemzeti fórumainak megerősítését (Magyarországon például az ágazati szintű párbeszéd intézményesítését). A 2004. évi bővítés előkészítésekor azonban az éves előrehaladási jelentések inkább a szociális párbeszéd intézményeinek jogi megalapozottságával és nem annak minőségével (a tárgyaló felek reprezentativitásával, a tárgyaló felek politikai döntések befolyásolására való képességével stb.) foglalkoztak. Noha a tapasztalatok fényében a jelenleg csatlakozásra váró országok esetében a Bizottság már a tartalmi kérdéseket illetően is megfogalmazza véleményét, ezt továbbra is nagyon óvatosan teszi. (A 2011. évi horvát előrehaladási jelentés például jelzi, hogy a Bizottság szerint a szociális partnerek kapacitásainak és a szociális párbeszéd döntéshozatali folyamatokban játszott szerepének további erősítése lenne szükséges, s erre a későbbiekben figyelmet kell szentelni. Ennél erősebb kritikát azonban a dokumentum nem fogalmaz meg.⁴)

A bővítési folyamat intézményi struktúrára gyakorolt hatása

A volt államszocialista országok meglehetősen fejlett szociális intézményrendszerrel vágtak neki az átalakulási folyamatnak, az államszocialista múltban nem létező új jelenségekre (pl. munkanélküliség, szegénység terjedése) pedig már a csatlakozási folyamat megkezdése előtt reagálniuk kellett, így az ezeket a problémákat

³ Az évenkénti előrehaladási jelentések célja annak vizsgálata a uniós szervek részéről, hogy az adott ország milyen eredményeket ért el a csatlakozási feltételek teljesítésében.

⁴ Croatia 2011....; http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf

kezelő intézményeiket már a csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt létrehozták. Mintákat viszont természetesen kerestek ezeknek az új intézményrendszereknek a kiépítéséhez, így viszonylag korán, az 1990-es évek elején elkezdődött egy, a nyitott koordináció módszeréhez némileg hasonló tanulási folyamat, amikor a kelet-közép-európai országok például a munkanélküliség kezelése tekintetében **spontán módon nyugat-európai mintákat kezdtek alkalmazni**. (Magyar vonatkozásban nemcsak a foglalkoztatási intézményrendszer kiépítése, hanem például a korhatár előtti nyugdíjba vonulás lehetőségének – német mintára történő – intenzív alkalmazása is itt említhető.) A folyamat persze alapvető elemeiben különbözött attól, amit az ezredfordulón a közösség a nyitott koordináció módszereként intézményesített, hiszen a tanulási folyamat nem irányított módon zajlott: mindegyik kelet-közép-európai későbbi tagjelölt a hagyományainak megfelelő országtól (házánk esetében jellemzően Németországtól) „tanult”, vett át intézményi megoldásokat. Ennek köszönhetően a tanulási folyamat egyoldalú maradt, és nem vált „közössé”.

A csatlakozási folyamat által ösztönzött **intézményi változásoknak** alapvetően **két területe** van. Az egyik a **Strukturális Alapok fogadásának intézményrendszere**, amit korábbi előzmények híján értelemszerűen a nulláról kellett kiépíteni a bővítésig. Mivel ez mindegyik tagjelölt országnak elemi érdeke volt, az irányító és kifizető hatóságok, a monitoring és menedzsment bizottságok és közreműködő szervezetek rendszere a csatlakozásig mindenütt kiépült – komoly adminisztratív kapacitásokkal.

A másik terület, ahol jelentős intézményi változásokra volt szükség szerte a régióban, az **egyenlő bánásmód területe**. Az államszocialista országok az egyenlőség deklarálása mellett a foglalkoztatás és a szociális védelem területén egyaránt törekedtek is annak megvalósítására, amire a központi gazdaságirányítás rendszere megfelelő alapot biztosított. Ennek összeomlásával azonban eltűnt a központi bérpolitika formájában meglévő korábbi biztosítékrendszer. Ehhez járult, hogy az átalakulás időszakában a korábban szőnyeg alá söpört kérdések közül hangsúlyosan merült fel a különböző (nemzeti, etnikai, vallási, szexuális vagy szexuális irányultságú) kisebbségek megkülönböztetésének, illetve egyenlő bánásmódra való igényének problémája. Mivel a közösségnek a férfiak és nők egyenlő bánásmódja területén komoly jogalkotási és joggyakorlati hagyományai voltak, az egyenlő bánásmód kérdése a csatlakozási tárgyalások alatt végig az előrehaladási jelentések témáját képezte. Átütő hatást a 2000-ben hozott irányelvek⁵ gyakoroltak, mivel azok a szankciók hatásosságának biztosítása érdekében kötelezővé tették, hogy ezekben az ügyekben független szakosodott intézmények járjanak el, melyeknek hatáskörükbe tartozik, hogy segítséget tudjanak nyújtani a megkülönböztetés miatti panaszok érvényesítése során, független vizsgálatokat folytathassanak le a megkülönböztetés tárgyában, független jelentéseket adhassanak ki és javaslatot tehessenek bármely, a megkülönböztetéssel összefüggő kérdés tekintetében. Ez több országban vezetett általános antidiszkriminációs jogszabályok elfogadásához és a diszkriminációs ügyekkel foglalkozó hatóságok létrehozásához. Magyarországon a törvény

⁵ 2000/43/EK irányelv és 2000/78/EK irányelv;
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:hu:HTML> és
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:hu:HTML>

életbeléptetése és a hatóság létrehozása 2003 végén történt meg, de például Csehországban csak jóval a csatlakozás után, 2009-ben.

A bővítési folyamatnak a szociálpolitika érdemi részére gyakorolt hatásai

Amint azt E-jegyzetünkben többször is hangsúlyoztuk, a szociális politikák veleje, az [újraelosztási kérdések tárgyalása](#) legalább [az ezredfordulóig nem képezte az uniós szociális dimenzió részét](#). A nyitott koordinációs módszer bevezetése csak [részben változtatott ezen](#) a helyzeten, mivel kiterjesztette ugyan az együttműködést olyan területekre is, amelyeken újraelosztási hatású döntések születnek (pl. nyugdíjak, egészségügyi ellátás, szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem), de az uniós szempontok érvényesítéséhez olyan puha felhatalmazásokat adott, amelyek garantálják azt, hogy a tagállamok nélkül ne lehessen érdemi döntéseket hozni. A nyitott koordinációs folyamat – a foglalkoztatáspolitikai kivétellel – ráadásul csak a csatlakozást közvetlenül megelőzően vette kezdetét, így a bővítésre való felkészülés során nem fejthette ki a hatását. 2004-től azonban a kelet-közép-európai országok is részesei ennek a folyamatnak, így a szociálpolitikájukra gyakorolt hatások is értékelhetőek, amit elsősorban Magyarország példáján ismertetünk.

A nyitott koordináció módszerével az Unió az európai jóléti államokat fejlettségüktől függetlenül közösen sújtó komplex problémákra keresi a válaszokat. Ezek közé tartozik a nyugdíjak és az egészségügyi ellátás, továbbá az idősgondozás megfelelő szintjének és pénzügyi fenntarthatóságának biztosítása, valamint a társadalmi kirekesztődés folyamatainak megállítása. A folyamatban való részvétel inkább önkéntes, mintsem kötelező, hiszen a nem megfelelő teljesítésnek nincsenek szankciói (Taller 2005: 6). Megalkotói éppen az együttműködés laza, bizonyos értelemben önkéntes jellegétől várták sikerét, vagyis azt, hogy így a korábban tabutémának számító kérdésekben is együtt lehet működni. A tagállamoknak a közös stratégia melletti elköteleződése azonban meglehetősen esetleges, sőt bizonyos országok tekintetében kifejezetten gyenge (Juhász, Taller 2005). Az irányvonalak elnagyoltsága és a problémák általános természete miatt nehéz válaszolni arra a kérdésre, hogy a nyitott koordinációs módszer mennyiben befolyásolja egy nemzetállam szociálpolitikai intézkedéseit, hiszen azokat külső befolyás nélkül, magától is meghozhatja.⁶

Az egyes területeken kialakított uniós stratégia viszont hivatkozási alapként szolgálhat, és így a döntésért viselt felelősség szétterítésének lehetőségét kínálja a tagállamoknak a kényes politikai döntések meghozatalakor. (Például a nyugdíjak hosszabb távú fenntarthatóságát biztosító, rövid távon azonban népszerűtlen intézkedésnek az „EU-s elvárásokra” hivatkozó indoklása a döntésért viselt felelősség súlyát részben az Unióra hárítja.)

A nyitott koordináció a szociális területen a társadalmi befogadási stratégia meghirdetésével vette kezdetét 2001-ben. Magyarország a többi kelet-közép-európai országgal együtt a csatlakozást követően szinte azonnal bekapcsolódott a nyitott koordinációba. Az [újfajta, eredményorientált kormányzási módhoz való igazodás](#)

⁶ A nemzeti akciótervek ráadásul egyszeri politikai szavazatvárlási intézkedéseket is tudatos stratégiai intézkedésnek tüntethetnek fel, amire a hazai gyakorlatban is számos példa akadt (pl. a tömegközlekedési szolgáltatások ingyenes biztosítása a 65 éven felüliek részére az első társadalmi összetartozási akciótervben (Juhász, Taller 2005: 37).

kényszere miatt ennek a bekapcsolódásnak szinte azonnali hatásai voltak a kormányzati intézkedések előkészítésében. A társadalmi befogadási területen művelt nyitott koordinációhoz kapcsolt ún. laekeni indikátorok ugyanis olyan statisztikai adatok közzétételét kívánták meg a magyar kormánytól, amelyekről korábban nem, vagy csak részlegesen folyt adatgyűjtés. Új szemléletet honosított meg az is, hogy a nemzeti akcióterv készítésekor nem csupán az ellátásokban részesülők, hanem az azokból kiszorulókról számáról és a kívül rekedés okairól is információt kellett adni. E kívánalmak együttes hatásának tulajdonítható a szociális szolgáltatások hiányosságainak és okainak módszeres feltérképezése, a megszüntetésükre irányuló diskurzus megkezdése, aminek közvetett hatásaként a szociális törvény számos, a szolgáltatásokhoz való hozzáférésről rendelkező szabályát módosították az azóta eltelt időben. Hasonlóképp igazodott a magyar nyugdíjszabályozás a korhatár előtti nyugdíjak radikális visszanyesésével az uniós stratégiának ahhoz a kezdeményezéséhez, ami a nyugdíjba vonulás tényleges korának emelésére irányult.

Mindazonáltal hangsúlyozni kell, hogy a nyitott koordináció tanulási folyamatként inkább közvetve, a problémák fókuszba helyezésével és az azokról való közös gondolkodás előmozdításával, jellemzően közvetett hatást tud csak gyakorolni a tagállamok szociálpolitikájára.

3.2.2. A keleti bővítés hatása az EU szociálpolitikájára

Az uniós szociálpolitikával foglalkozó irodalomban két aggály fogalmazódott meg a keleti bővítéssel kapcsolatban. Mint a szegényebb országokkal való korábbi bővítéseknél, most is felmerült a szociális dömping veszélye és az ellene való védekezés szükségessége (Kvist 2005). Ezt a csatlakozási szerződésekkel intézményi szinten rendezték a kelet–nyugati vándorlás tekintetében alkalmazott hétéves átmeneti időszak alkalmazásával, azt feltételezve, hogy az Európa két fele közt tátongó jóléti szakadék a csatlakozással együtt járó gazdasági fellendülés hatására csökkenni fog, illetve a Kelet-Közép-Európában beinduló gazdasági növekedés hatására csökkenni fog a térségben élők migrációs potenciálja. Az aggodalmak másik forrása az volt, hogy a fejletlenebb kelet-közép-európai országok csatlakozása aláássa az amúgy is komoly kihívások előtt álló európai szociális modellt és így hozzájárulhat annak jelentős torzulásához. A szociális dömping veszélyéhez képest ez utóbbi jóval megalapozottabbnak tűnik, és kezelése is sokkal nehezebbnek ígérkezik, mert a politikai és a jogi kultúrában mutatkozó, egyszeri intézkedésekkel aligha orvosolható különbségekben gyökerezik.

Az európai szociális modellt is kikezdő egyik problémát a szociális és civil párbeszéd fejletlensége jelenti a kelet-közép-európai államokban. Ez részben a diktatórikus hagyományok következménye: mivel a régi szakszervezetek a dolgozók érdekeinek védelme helyett a pártutasítások megvalósítását tekintették feladatuknak, a rendszerváltást követően hitelüket veszítették, az újak pedig nehezen vertek gyökeret. Emiatt a szervezett dolgozók aránya meglehetősen alacsony, egész iparágak léteznek, ahol megszűnt vagy létre sem jött a szociális párbeszéd. A munkaadók szervezeteinek reprezentativitása is kérdéses: a kisvállalkozásoknak kapacitásuk, a régióban megtelepedett multiknak indíttatásuk nincs az abban való részvétellel. Így, noha – nem kis részben éppen brüsszeli nyomásra – az országos szintű párbeszéd intézményei kiépültek és megszilárdultak,

az országos szintű érdekegyeztetés biztos háterszág nélkül zajlik több új tagállamban. Ez az [uniós szociális párbeszéd egész struktúráját gyengíti](#), hiszen a szociális partnerek európai szintű szervezetei közti párbeszéd a nemzetállamokban lezajlott szerves fejlődés betetőzéseként intézményesült. Ahhoz, hogy a szociális partnerek európai szervezetei érdemben részt vehessenek az uniós döntéshozatali folyamatokban, folyamatos kapcsolatra és visszajelzésre van szükségük tagszervezeteik részéről, és az európai szintű megállapodások megkötésekor biztosnak kell lenniük abban, hogy ágazati, vagy helyi szinten ténylegesen érvényt tudnak szerezni a megállapodásokban foglaltaknak. Az ezeken a szinteken zajló párbeszéd hiányában ez aligha biztosítható.

A problémák másik forrását a [jogkikerülés](#) korábban csak a mediterrán övezet országaira jellemző [elterjedtsége](#) képezi [Kelet-Közép-Európában](#), ami a bővítés nyomán egyre nagyobb földrajzi területen relativizálja az uniós szociális jog érvényesülését. Általánosnak tűnő jelenség, hogy a jogi szabályozás igazodik a nemzetközi sztenderdekhez, ám a jogalkalmazási gyakorlat nyomokban sem emlékeztet arra. Ennek számtalan formájával találkozni a munkajogi rendelkezések területén. Általános gyakorlat a munkajogi védelem megkerülése a dolgozók önfoglalkoztatásba való kényszerítésével, a munkajogi normák semmibevétele (pl. a munka- vagy pihenőidő vonatkozásában), a munkahelyi egészség és biztonság védelmét szolgáló előírások figyelmen kívül hagyása stb.

Az ezredfordulón az önfoglalkoztatók aránya a csatlakozásra váró országokban némileg meghaladta az efféle hagyományokkal inkább rendelkező nyugat-európai országokét, és gyanúsán magasnak tűnt Románia és Lengyelország esetében, ahol az összes foglalkoztatott közel egynegyede állt saját maga alkalmazásában (Vaughan, Whitehead 2003: 70). Ugyanekkor a kelet-közép-európai munkavállalók átlagosan 6,6 órával (vagyis közel egy munkanappal) többet dolgoztak hetente, mint nyugat-európai kollégáik (uo.). A tagállamokban végzett vizsgálatok azt mutatták, hogy a kelet-európai országokban a menedzsment összejátszik a munkavállalókkal abban, hogy a munkahelyi egészség és biztonság védelmét szolgáló normákat a kockázatokra tekintettel nyújtott prémiumokért cserébe játsszák ki (uo.: 62).

E jelenségek forrása részben a [munkaügyi ellenőrzés elégtelensége](#), részben a [szakszervezetek gyengesége](#), illetve az, hogy a [beruházók](#) épp a [vadkapitalizmus](#) körülményei által biztosított [lehetőségek miatt találják vonzónak ezeket az országokat](#), ezért a beruházókra vadászó [kormányzatok sem lépnek fel](#) különösebb eréllyel a [munkajogi normák betartása érdekében](#).

Aligha hagyható figyelmen kívül továbbá a [szociális ellátások privatizálásának a kelet-közép-európai országokban elterjedt gyakorlata](#), aminek leglátványosabb formája a lakosság tömegeinek a kötelező magán egészség- és nyugdíj-biztosítási pénztárakba való áttérrelése. E lépések az európai szociális modell egyik meghatározó tényezőjét, a szolidaritást kérdőjelezi meg, miközben az EU csak korlátozott befolyással bír a folyamatok alakulására, kompetenciái legfeljebb a szabad mozgás kapcsán felmerülő kérdések tisztázására elegendőek (mi történjen a kötelező magán-nyugdíjbiztosítási rendszerben szerzett időszakok, befizetések elszámolásával akkor, amikor a dolgozó egy másik országba megy, ahol csak állami és önkéntes alapon működő vállalati nyugdíjbiztosítás van).

A szociális jogok érvényesítésében mutatkozó különbségek új formában vetik fel azokat a kérdéseket, amelyekkel a szociálpolitikai harmonizáció hívei érvelnek, mivel rávilágítanak arra, hogy a versenytorzító hatások kivédéséhez nem elegendő a szociális jogi szabályozás egységesítése, ahhoz a meghirdetett jogok tagállamonként egymáshoz hasonló mértékű kikényszerítése is szükséges. E tekintetben az EU ugyanakkor meglehetősen eszköztelen, mivel a korábbakhoz hasonlóan továbbra sem rendelkezik a kikényszerítéshez szükséges adminisztratív erőforrásokkal. (Az uniós szintű jogtételezésen és a jogszabályok tagállami szintű érvényesítésén alapuló hagyományos együttműködés a jogszabályi előírásokat többnyire komolyan vevő hasonló jogi kultúrával rendelkező társadalmak viszonylatában működött. A jogkikerülést természetes dolognak tekintő társadalmakban ez a módszer aligha működhet eredményesen.)

Az EU keleti bővítése új kihívások elé állította az Európai Uniót. Miközben a csatlakozáshoz megkövetelt szociális intézkedések megtétele nem jelentett komoly kihívást a viszonylag fejlett jóléti intézményrendszerrel rendelkező volt államszocialista országoknak, a szociálpolitika érdemi kérdéseire vonatkozó elvárások hiányában 2004 óta mély jóléti szakadék tátong az Unió régi és újabb tagállamai között. E szakadék megléte alapvető kérdéseket vet fel az európai szociális modell jövőbeni fenntarthatóságát illetően, miközben a közösség csak gyenge eszközökkel rendelkezik a jóléti politikák összehangolására.

Ellenőrző kérdések

1. Miért és milyen aggályokat vet fel az EU keleti bővítése az európai szociális modell működésével kapcsolatban?
2. Miért gyakorolt a csatlakozás és az uniós tagság viszonylag csekély hatást a kelet-közép-európai országok szociálpolitikájára? Hol mutathatók ki ilyen hatások?

Irodalom

- Croatia 2011 progress report. Brussels, 12.10.2011 SEC(2011) 1200. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf
- Ferge, Zsuzsa and Gábor Juhász (2004): Accession and social policy: the case of Hungary. *Journal of European Social Policy*, 14 (3), 233–251.
- Juhász Gábor, Taller Ágnes (2005): A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem az EU új tagállamaiban. *Esély*, 6: 23–63.
- Kvist, Jon (2005): A bővítéssel lefelé nivellálási verseny kezdődik? *Esély*, 1: 33–56.
- Taller Ágnes (2005): *A nyitott koordináció módszere az európai szociálpolitikai együttműködésben*. Kézirat.
- Vaughan-Whitehead, D. C. (2003): *EU Enlargement Versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model*. Edward Elgar, Cheltenham.

3.3. Az európai jóléti rendszerek előtt álló kihívások és a lehetséges válaszok

NYILAS MIHÁLY

A 20. század végén az Európai Unióban teret nyert az a megállapítás, hogy a második világháború után kialakított jóléti rendszerek működésének feltételei fél évszázad elteltével gyökeresen megváltoztak, és így a korábbi elvek és szerkezeti keretek között működő jóléti állam egyre jobban diszfunkcionálissá válik, és képtelen az új problémák kezelésére. Az ötven évvel ezelőtt az ipari társadalom körülményei által meghatározott jóléti rendszerek stabil munkaerőpiacon és stabil családokon alapultak. A 20. század végére nyilvánvalóvá vált, hogy egyszerre mondott csődöt mindkettő. A munkaerőpiac régebben biztosította a munkaképes korú férfiak teljes foglalkoztatását és jól fizető állásokat a tömegtermelő „szabványmunkásoknak”. Ma népes lakossági csoportok sorsa a munkanélküliség és a tartós társadalmi kirekesztődés. A tradicionális család gyengülését mutatja a válások, az egyszülős családok számának növekedése, az új együttélési formák terjedése és a termékenységi ráta csökkenése.

Mindezek jelentősen hozzájárulnak a szegénység növekedéséhez és a család „gondozó kapacitásának” gyengüléséhez. A munkaerőpiac és a család változásaival olyan kötelezettségek hárulnak az államra, amelyek ellátására képtelen. Ezenkívül véget ért a tartósan magas növekedést eredményező dinamikus gazdasági fejlődés korszaka is, a kialakuló új, tudásintenzív szolgáltató gazdaság kívánalmainak sem felel meg a hagyományos jóléti szerkezet.

A **Bismarck nevével fémjelezhető modern szociálpolitika** több mint száz évvel ezelőtt alakult ki, a modern jóléti államnak pedig fél évszázados múltja van.

A jóléti állam történetében a két intenzív reformkorszakot – a 19. század végén, majd az 1930-as, 1940-es években – hosszú konszolidációs szakaszok követték. A közfelelősség és társadalmi igazságosság újradefiniálásával végződő reformkorszakok közös eleme a „jó társadalommal” kapcsolatos különböző nézetek versenylene a felerősödése. A második reformkorszak óta a szociálpolitikát a tökéletesítés, adaptáció, igazgatás jellemzi – az akkor kialakított keretek között. A két világháború közötti reformnemzedék problémája a demokrácia és az új társadalmi szolidaritás megerősítése volt. A 20–21. század fordulóján a demokrácia szilárd, a társadalmi kohézió viszont nem.

Ma Európa hasonló válaszüton áll, mint jó fél évszázaddal ezelőtt: a feladat az európai jóléti állam alapszerkezetének újradefiniálása, hozzáigazítva a szociális jogokat és redistribúciós prioritásokat az új realitáshoz.

3.3.1. A jóléti rendszerek előtt álló kihívások

A társadalom általános jóléte mindig három elsődleges intézménye – **állam, munkaerőpiac, család** – kombinált teljesítményétől függ. A munkaerőpiacot egyre inkább a bizonytalanság és egyenlőtlenség jellemzi, a család változása és a nők foglalkoztatottságának bővülése pedig gyengítette a család gondozókapacitását. A munkaerőpiac és a család változásai legjobban a fiatalokat és a kisgyerekes családokat sújtják. A múlttal összehasonlítva a szociális kockázatok drámai módon lejjebb kerültek a korszerkezetben, ami új egyenlőtlenségekhez vezet. Ami még ennél is nagyobb problémát jelent: az érintett csoportokból sokan csapdába kerülnek, sorsuk az egész életcikluson átívelő pénzügyi bizonytalanság és társadalmi kirekesztődés.

A **munkaerőpiac és családszerkezet változásai** új lehetőségeket teremtenek (pl. a nők függetlenebb életvitelére), de új szociális kockázatokat és igényeket is felvetnek. Változik a gazdaság is, a háttér a globális gazdasági rend és az éleződő gazdasági verseny jelenti. A technológiai változások és a szolgáltató szektor dominanciája átalakítja a szociális kockázatok szerkezetét, új győztesek és vesztesek jelennek meg. Korábban a szakmunkások és az alacsonyabb képzettségűek viszonylag biztos és jól fizetett munkára számíthattak, ma a jó képzettség sem garantálja az élet végéig tartó biztonságot. Az alacsony képzettségűek, kevés kulturális és szociális tőkével rendelkezők könnyen bent rekednek az alacsony fizetésű állásokban, vagy kirekesztődnek a munkaerőpiacról. A tudásintenzív gazdaságban az életesélyek az egyének tanulási lehetőségeitől, a humán tőke felhalmozásának mértékétől függnek (Esping-Andersen 1996).

A korábbi jóléti korszakváltásokhoz hasonlóan az alapkérdés ma is az, hogy a szociális gondoskodás elveit és megoldásait hozzá kell igazítani a gyorsan változó társadalom és gazdaság igényeihez, és új egyensúlyt kell találni az európai tradíciókkal összhangban levő értékek megőrzése és a gazdasági hatékonyság szolgálata között. Ezzel együtt és ezen túl, az európai jóléti államoknak megoldásokat kell találniuk a globalizáció, a demográfiai változások és az ún. új szociális kockázatok kihívásainak kezelésére.

A fejlett jóléti államok előtti egyik kihívás a gazdasági *globalizáció* (Pierson 2009, Scharpf 2009). A globalizációval kapcsolatban az elmúlt néhány évtizedben sok vélemény és értékelés született. Abban egyetértés mutatkozik, hogy folyamatról és nem végállapotról van szó, a hatásairól viszont megoszlanak a nézetek. Az egyik szélsőség szerint mindig is léteztek országok közötti nemzetközi kapcsolatok, és az országok a nemzetköziesedés felgyorsulásával is megőrizték az önállóságukat. Mások szerint a globalizáció a nemzetállamok – és a nemzetállami szintű jóléti politika – végét jelenti. E nézet értelmében a globalizáció nyomán kialakuló gazdasági kényszerek a nemzetállami szinten kialakult jóléti államok leépüléséhez és egységesüléséhez vezetnek.

A globalizáció jóléti államra gyakorolt hatásának két forrása van. Az egyik az 1960-as évek óta kialakult új nemzetközi munkamegosztás. Ennek keretében az ipari termelés, majd a szolgáltatások egy része a tőke számára kedvezőbb működési feltételeket – alacsonyabb munkabéreket, kedvezőbb adófeltételeket, kevesebb állami szabályozást és beavatkozást biztosító – Európán kívüli, újonnan iparosodott országokba helyeződött át. Mindez a fejlett jóléti államokban negatív módon befolyásolta a foglalkoztatási helyzetet (csökkentek a munkahelyek, nőtt a munkanélküliség), és költségvetési deficithez vezetett, ami megnehezítette a jóléti

rendszerek finanszírozását. A globalizáció hatásának másik forrása a transznacionális gazdasági tevékenység – kereskedelem, külföldi közvetlen tőkeberuházások, pénzmozgások – gyors növekedése. Ennek eredménye a globális termelési szervezetek és a globális pénzügyek szerepének gyors növekedése lett.

Mindez új kérdéseket vetett fel a jóléti államok számára: képesek-e valamilyen módon ellenőrizni az új folyamatokat, vagy nincs más választás, mint a globalizálódó piacokhoz és a multinacionális vállalatok igényeihez való igazodás? A tőkéért és beruházásokért folyó országok közötti verseny, a világpiaci versenyképesség erősítésének igyekezete vajon szükségszerűen vezet-e a munkavállalók jogosítványait gyengítő rugalmasabb munkaerőpiac kialakulásához, az adók csökkentéséhez és a szociális kiadások leépítéséhez? A jóléti állam összefüggésében az alapkérdés úgy fogalmazható meg, hogy a globalizálódó gazdaságban megvalósítható-e egyszerre a gazdasági versenyképesség fokozása és a jóléti állam megőrzése.

A globalizációból eredő problémákat a képzetlen és alacsony képzettségű munkaerő leértékelődése, a tartós tömeges munkanélküliség kialakulása és a jövedelemegyenlőtlenségek növekedése. A változó piaci körülményekhez való alkalmazkodás eszközei közé tartozott például az állami kiadások finanszírozásának átalakítása (az indirekt adók arányának növelése a munkát terhelő adókkal szemben), a jóléti ellátások szigorítása, vagy a juttatások képzéshez kötése. A termelési költségek csökkentése, valamint a munkaerő rugalmasságának és termelékenységének fokozása mellett azonban az európai jóléti államok hitet tettek az európai tradíciókkal és értékekkel összhangban levő jóléti állam megőrzése mellett.

A globalizáció jóléti államra gyakorolt hatásával kapcsolatban az egyik legismertebb állítás az, hogy a globalizálódott gazdaság a legalacsonyabb adókat alkalmazó ország viszonyaihoz nivelláló, folyamatos adócsökkentést jelentő adóversenyt kényszerít az országokra („race to the bottom”), ami aláássa a jóléti állam pénzügyi alapját és a szociális ellátások leépüléséhez vezet. Az európai államok 1980 utáni jóléti kiadásainak vizsgálata összességében nem igazolja ezt az állítást (Castles 2009). A GDP-arányos jóléti kiadások nem csökkentek, és nem csökkentek az adószintek sem, inkább az adórendszeren belül ment végbe átrendezés. Ennek során általában csökkentek vagy megszűntek a kedvezmények és dotációk, mérséklődtek a vállalatok adóterhei, ugyanakkor szélesedett az adóbázis. Az elmúlt évtizedekben az Európai Unió tagállamainak szociális kiadási arányai konvergálódtak egymáshoz, a korábban alacsonyabb szintű kiadásokat mutató tagállamok szociális kiadásai közelebb kerültek a legtöbbet költő országok mutatóihoz. Ennek a kiegyenlítődési folyamatnak azonban nem a lefele nivelláló adóverseny az oka, sokkal inkább az európai integráció hatásairól, illetve a viszonylag alacsonyabb szociális kiadásokkal rendelkező országok jóléti rendszereinek megéréséről van szó.

A jóléti rendszereket romboló adóverseny tézisének más érvekkel is cáfolják. A szociális kiadások jelentős része nemcsak a szociális biztonságot és a társadalmi kohéziót erősítő kiadás, hanem egyúttal a gazdasági versenyképességet növelő (pl. az oktatásba és képzésbe történő) beruházás. Ez a stratégia a globalizálódó tőke számára is vonzó, mivel különösen a tőkeintenzív ágazatokban inkább a munkaerő képzettsége, és nem az ára számít. Ezt jelzi az is, hogy az országhatárokon átnyúló tőkemozgások mindmáig túlnyomórészt a fejlett gazdasági térségek között zajlanak. A globalizációra adott válaszokat vizsgálva azt láthatjuk, hogy

nem végzetesen determinált folyamatról van szó, van választási lehetőség, és a válaszokat nagyban befolyásolja az adott térség történelmi tradíciója és normatív irányultsága.

A fejlett jóléti államokat érintő *demográfiai* kihívásnak számos alkotórésze van. Ezek közé tartozik a kevesebb és későbbi házasság, több válás, kisebb család, több egyszemélyes háztartás, a nők munkaerő-piaci részvételének változása, az idősök lakosságon belüli arányának növekedése és a születési ráta csökkenése. A jóléti államok számára e folyamatok kapcsán két fő kérdés fogalmazódik meg: mik a csökkenő fertilitás, illetve a lakosság gyors elöregedésének a következményei?

Mivel a jóléti állam főleg az idősöknek nyújt ellátásokat, az elöregedés nagy kihívás a jóléti rendszereknek. A fejlett országokban 1990-ben a lakosság 15 százaléka volt 60 év feletti, ez az arány 2030-ra 25 százalékra nő, és ez a tendencia utána is folytatódik. Különösen gyorsan nő a legidősebbek (80 év felettiek) aránya, ami azt jelzi, hogy nemcsak a nyugdíjrendszer, hanem az egészségügyi ellátórendszer és az idősgondozó rendszer is új megoldásokat igénylő kihívással szembesül. Mindeközben gyorsan csökkent a születési ráta, ami az Európai Unió átlagában hosszabb ideje a természetes reprodukciót biztosító családonkénti 2,1 alatt van, sőt több tagországban már az 1,3-es arányt sem éri el. A lakosság nemcsak öregszik, hanem fogy is.

Az elöregedés és a születésszám-csökkenés együttes hatása az idős függőségi ráta (a 16–64 év közötti aktív korúak és a 65 év feletti nyugdíjas korúak arányának) gyors változása. Egyetértés mutatkozik abban, hogy a más feltételekre (kevesebb ideig élő kevesebb nyugdíjas, alacsony nyugdíjak, gyors gazdasági növekedés, az aktív-passzív arány kedvező alakulása) kidolgozott és létrehozott nyugdíjrendszerek változatlan szabályokkal fenntarthatatlanná válnak.

A Világbank által megoldásként javasolt 3 pilléres nyugdíjrendszer a részleges privatizálást, a közfelelősség csökkentését és a gazdasági aktivitás növelését célozza. Az ajánlott megoldás azonban több problémát is felvet, például azt, hogy az időskori biztonsággal kapcsolatos közfelelősség csökkentése nem megoldása, hanem az egyénekre terhelése a problémának, ami kiszámíthatóan fokozza az egyenlőtlenségeket. Továbbá, míg a nyugdíjrendszer működését befolyásoló néhány tényező (demográfiai változások, aktív-passzív arány alakulása) viszonylag jól prognosztizálhatóak, másokkal kapcsolatban jóval bizonytalanabbak az előrejelzések. Így például kevésbé tudjuk, hogy több évtizedes távlatban hogy alakul a gazdasági növekedés és a gazdaság termelékenysége, a munkaerő-piaci aktivitási ráta, a tényleges nyugdíjazási kor, az idősök egészségi állapota, a fertilitás, az országhatárokon átnyúló migráció, amelyek szintén befolyásolják a nyugdíjrendszerek működését.

Ebben a helyzetben az európai jóléti államok többségében úgy vélik, hogy nem sürgető a világbankos szellemű „radikális reform”, másrészt olyan fokozatosan bevezetett, hosszú távú megoldásra van szükség, amely méltányossági és hatékonysági szempontokat is érvényesít, és összhangban van az európai jóléti rendszerek tradícióival.

A jóléti rendszereknek a 20. század végétől egyszerre kell kezelniük a „régit”, és az „új”, *szociális kockázatot*. A jóléti államok kockázatszerkezetének átalakulását vizsgáló egyik tanulmány (Taylor-Gooby 2009) szerint a „régit” rendszer jellemzője, hogy a transzferek dominálnak, a fő cél a jövedelemhelyettesítés és a tipikus ellátott az iparban dolgozó kékgalléros férfi kenyérkereső. A posztindusztriális „új” rendszer szolgáltatás-köz-

pontú, a fő cél az egyének keresőképességének javítása, a módszer az életciklus-megközelítés, a jellemző eszközök az élethosszon keresztüli tanulás segítése, a kiterjedt képzési és átképzési programok, valamint a nők fokozottabb munkaerő-piaci részvételének segítése érdekében a gondozó funkció szocializálása.

3.3.2. Az európai jóléti államok válaszlehetőségei

Minden európai jóléti állam előtt ugyanazok a kihívások, kezelendő új kockázatok és kielégítendő szükségletek állnak, de ezek a posztindusztriális kihívások eltérő tradíciók és intézményes szerkezet által jellemzett különböző jóléti modellekben jelentkeznek. Az egyes modellek hatékony válaszra vonatkozó lehetőségei is különböznek egymástól (Esping-Andersen 2006).

Az *észak-európai országokban* az állami szektoron van a hangsúly. Ezekben az országokban a családok erősítésére és a nők függetlenségének erősítésére már korábban „defamilializálták” a jólétet (közszolgáltatások intézményesítésével enyhítették a családok szociális terheit), a tradicionális családi gondozó funkció szocializálásával. A magas dekommodifikációs szint párosul az aktív korúak magas munkaerő-piaci részvételével. Az univerzális állami jövedelemgaranciát „aktiváló” állami foglalkoztatáspolitikai és fejlett állami szolgáltatások egészítik ki.

Az univerzális és magas szintű ellátást nyújtó jövedelemfenntartó és kiegészítő programok hatékony védelmet adnak a szegénységgel szemben. A magas szintű állami szociális védelem jótékony hatással van a munkaerőpiac rugalmasságára és a munkavállalók alkalmazkodására. A családoknak biztosított szolgáltatások lehetővé teszik a nők számára a gyerekvállalás és az egyéni karrier összeegyeztetését, és magas női munkaerő-piaci aktivitási rátához vezetnek. A modell kétségtelenül költséges, de csak akkor, ha kizárólag az állami jóléti kiadások nagyságát vizsgáljuk. Ha a teljes jóléti rendszert, azaz a három jóléti szolgáltatót együttesen vesszük számba, kiderül, hogy a skandináv modell nem kerül többbe, mint a konzervatív vagy a liberális. A GDP százalékában kifejezett teljes jóléti forrásallokáció nem magasabb Skandináviában, mint az USA-ban: amit a svédek adókból finanszíroznak, azt az amerikaiak saját zsebből fizetik. A különbség egyszerűen a magán- és kollektív finanszírozás arányában van.

A skandináv modell viszonylag jó helyzetben van a posztindusztriális változásban. A nyitott koordinációs módszer analógiáját használva modellszinten ez tekinthető leginkább „jó gyakorlatnak”. A „defamilializáló” jóléti politika révén jó hatékonysággal szolgálja az új női szerepeket. Hatékony a sérülékeny csoportok (egyszülős családok, idősebb munkavállalók, fogyatékosok stb.) védelmében is, és minimalizálja a kirekesztést. Európában Belgium mellett az északi országok képesek egyszerre csökkenteni és alacsony szinten tartani a gyermeki és időskori szegénységet. A modell jó példa arra, hogy a színvonalas időskori kollektív ellátás önmagában nem mond ellent az aktív családpolitikának. A skandináv modell talán legnagyobb tanulsága a preventív módszerek fontossága.

Európában Írország és az Egyesült Királyság áll legközelebb a *liberális modellhez*, amely ösztönzi a magán jóléti ellátásokat és korlátozza a piaci kudarcokra adott állami választ. Itt az egészségügy kivételével reziduális

az állam szerepe, és erősen érvényesül a rászorultsági elv. E téren az a változás, hogy a hagyományos szükségletfelmérés (means-test) helyett munkatesztet alkalmaznak, amit válasznak tekintenek a megfelelő munkaösztönzők hiányára és az alacsony fizetésű foglalkoztatás terjedésére. Ez a megoldás azonban nem hatékony a társadalmi kirekesztés ellen. Ha a juttatások munkához kötöttek, nem támogatják a munkanélkülieket. A juttatás elnyeréséhez a kisgyerekes anyáknak munkát kellene vállalniuk, ehhez pedig (nem létező) olcsó állami óvodák kellenének. A rászorultsági elvű juttatás alacsony szintű, alacsony igénybevételi aránnyal és állandósuló jóléti függőséggel.

A privatizálás, a célzás szerepének növelése tehermentesítheti az állami költségvetést, de tartósítja a szegénységet, a legebevezetőbb csoportok kiszolgáltatottságát és kirekesztését. Összességében a liberális modell eszközei nem megfelelőek az új kockázatok kezelésére.

A *kontinentális (konzervatív) modell* egyik, főleg a dél-európai országokban érvényesülő jellemzője a férfi kenyérkereső modell és a hagyományos családi jóléti kötelezettségek fennmaradása, valamint a társadalombiztosítás dominanciája. A társadalombiztosítás jól védi a stabil foglalkoztatottakat, de a bevezetett foglalkoztatási garanciák és szabályozások merevvé teszik a munkaerőpiacot. A modell problémája, hogy egyrészt nem nyújt megfelelő védelmet a nem vagy nem stabil foglalkoztatottaknak (pl. a nőknek, az atipikus munkákat végzőknek), másrészt nincs perspektivikus válasza a demográfiai válságra és a foglalkoztatási szerkezet átalakulására. A stabil foglalkoztatásúak erős védelme és a munkaerőpiacra való belépés megnehezítése kialakítja a privilegiált „bentiek” és a bizonytalan helyzetű „kintiek” közötti választóvonalat. A család jóléti szerepe csökkentheti a kirekesztés kockázatát, de negatívan érinti a nők gazdasági függetlenségét, és paradox módon alacsony születésszámhoz vezet.

A kontinentális modell országokban terjed a felismerés, hogy a transzferközpontú jóléti rendszer nem jó válasz a kirekesztés növekedésére és erősíteni kellene a családoknak és rossz egészségi állapotú idősöknek nyújtott szolgáltatásokat. Ennek viszont gátat szab a magas nyugdíjkifizetések és az alacsony adóháza miatt elégtelen fiskális kapacitás. E modellben elsődleges feladat a foglalkoztatás kiterjesztése (nők, idősebbek bevonásával) és az ehhez szükséges szociális ellátások biztosítása. A munkaerőpiaci aktivitási ráta növelését a piacon a magas bérek és bérterhek, az állami szolgáltatásokban pedig a pénzhány akadályozza. A kitörési lehetőséget mutatja azonban a „holland csoda”. Hollandiát az 1980-as években a passzív jövedelemfenntartás uralkodó szerepe és az alacsony női foglalkoztatottság jellemezte. Később a béremelési igények befagyasztásával és a részmunkaidős/atipikus munkák kiterjesztésével, a jóléti függőség korlátozásával jelentősen emelni tudták a szolgáltatásokban az állások számát és ezáltal a nők foglalkoztatását.

Minden európai jóléti állam hasonló kihívásokkal néz szembe, és mindenhol napirenden van a jóléti ellátórendszer reformja. Mindez elősegítheti az összehangolt, koordinált megoldáskeresést. Társadalmi-gazdasági korszakváltás, a posztindusztriális társadalomba való átmenet paradigmaváltást tesz szükségessé a szociálpolitikában, és az új jóléti paradigma kimunkálása során természetes a közös gondolkodás és útkeresés. E téren új ösztönzést jelentett a 2000-ben tartott Lisszaboni Csúcstalálkozó, amely egységes stratégiai keretbe foglalva a politikai prioritások élére helyezte a szociális védelem megújítását.

3.3.3. A jóléti paradigmaváltás programja

A teljesen egységes, a harmonizációt is magában foglaló reformstratégia elfogadása irreális célkitűzés lenne, nem utolsósorban a fentebb vázolt különbségek miatt. Az Európai Bizottság megbízására a lisszaboni csúcs után egy nemzetközi tudóscsoport egységes értelmezési keretbe foglalta a megoldandó problémákat, kidolgozta a jóléti paradigmaváltás programját és megfogalmazta az uniós szintű közös stratégiai prioritásokat (Esping-Andersen et al. 2001, 2002).

A kidolgozott program szerint az új, koordinált jóléti stratégiának összhangban kell lennie a gazdasági hatékonyság és a társadalmi igazságosság kettős célkitűzésével. Ez az alábbi prioritások érvényesítésével érhető el:

1. *Az anyák maximális segítése abban, hogy összeegyeztessék a munkavállalást a gyermekneveléssel*

A hagyományos jóléti politika nagyobb hangsúlyt fektetett a családoknak nyújtott transzferekre, mint a szolgáltatásokra, egyúttal inkább az idős háztartásokat támogatta, mint a fiatalokat. Jelenleg és a jövőben viszont a szociális kockázatok új szerkezete miatt nagyobb az igény a családoknak nyújtott szolgáltatások – főként a gyerek- és idősgondozás terén – mint a hagyományos jövedelemfenntartó programok iránt. Ennek okai a következők:

- az idősek jövedelme viszonylag biztos, ugyanakkor a növekvő életkor miatt nő a gondozás iránti igényük, amit a családok egyedül képtelenek kielégíteni;
- a gyermekszegénység csökkentésének leghatékonyabb módszere az anyák munkavállalása, amihez fejleszteni kell a gyermekgondozó intézményeket;
- a nyugdíjrendszerek hosszú távú fenntarthatóságára a leghatékonyabb stratégia a munkaerő-piaci részvételi arány fokozása. A legtöbb európai országban a nők jelentik a legnagyobb mobilizálható, kihasználatlan munkaerő-tartalékot.

Mindezeket figyelembe véve az új szociálpolitika elsődleges prioritása a családoknak nyújtott szolgáltatások kiterjesztése. Ez javítja a családok jólétét, csökkenti az előregedés pénzügyi költségeit, egyúttal növeli a társadalom termelőkapacitását és adóbázisát. A tradicionális családpolitika viszont gátolja a hatékonyság növelését.

2. *Az idősebb munkavállalók ösztönzése a nyugdíjba vonulás elhalasztására*

Hosszú távon kockázatos és nemkívánatos megoldás az előregedő népesség problémájának nyugdíjcsökkentéssel való kezelése. A jelenlegi nyugdíjszint és lefedettség hosszú távon fenntartható a nők és az idősebb munkavállalók munkaerő-piaci részvételének fokozásával. Rugalmasabbá kell tenni a nyugdíjrendszereket, ösztönözni kell a későbbi nyugdíjba menetelt és emelni szükséges a tényleges nyugdíjba vonulási kort. Mindez nagymértékben enyhítené a nyugdíjrendszerekre jelenleg nehezedő erős pénzügyi nyomást.

Két fontos érv szól a nyugdíjrendszerek ilyen irányú átalakítása mellett:

- A nyugdíjasok egészségügyi helyzete folyamatosan javul. A mai nyugdíjasok nemcsak lényegesen hosszabb életre számíthatnak, mint két generációval ezelőtti elődeik, de egészségesebbek is: egy mai 65 éven felüli férfi nyugdíjas még átlagosan tíz viszonylag egészségesen eltöltött évre számíthat. (Két generációval ezelőtt az akkori átlagmunkás 65 éves korában ment nyugdíjba, és 68 éves korában meghalt. Ma az átlagos tényleges nyugdíjazási kor 59–60 év, ami után a nyugdíjas még több mint másfél évtizedet él.)
- A jövőben gyorsan szűkül a korcsoportok közötti „oktatási szakadék”, ami ahhoz vezet, hogy az elkövetkező évtizedekben az idősek a mainál sokkal inkább képesek lesznek az átképzésre és az élethosszon keresztüli tanulásra.

3. *Beruházás a gyerekekbe és a felnevelésük költségeinek szocializálása*

A mai, sok problémát okozó alacsony születésszám oka részben a nagyarányú fiatalkori munkanélküliség, a kései házasságkötés, az anyák nehézségei a munkavállalás és gyermeknevelés összeegyeztetésében. Ugyanakkor annak kifejeződése is, hogy a családok kevésbé képesek vagy hajlandók a gyermeknevelés teljes költségének vállalására. Ha Európa versenyképes akar lenni a globális gazdasági versenyben, a kialakuló tudásalapú társadalomban, alapvető cél a fiatalok oktatásába történő beruházás. Ez elengedhetetlen, de önmagában nem elég. A szegénység, a családi erőforrások hiánya, a bizonytalan szociális helyzet komolyan akadályozza a gyermekek fejlődését és későbbi produktivitását. A gyermekkori hátrányok kivetülnek a teljes életciklusra. Az új politikának nemcsak az oktatási és képzési lehetőségeket kell bővíteni, hanem azt is biztosítani kell, hogy mindenki szociális helyzetétől függetlenül kihasználhassa ezeket a lehetőségeket. Az oktatási célú közkiadások bővítése során fontos szempont, hogy a humán tőkébe való beruházás az előnyös szociális hozadéka mellett gazdasági hatékonyságnövelő tényező, jelentős egyéni és társadalmi haszonnal.

4. *A munka és szabadidő újradefiniálása az életciklus egészében*

Az európai munkavállalók szabadideje nagymértékben nőtt az elmúlt fél évszázadban. A szabadidő nagy része a növekvő életkor és a korábbi tényleges nyugdíjba vonulás miatt a nyugdíjas évekre koncentrálódik. A bevezetendő rugalmasabb nyugdíjrendszerek nagyobb szabadságot adnak a munkavállalóknak a nyugdíjazás idejének megválasztására, de ez nem elég. Az élethosszon át tartó tanulás elterjedése, a családi és a munkatevékenység összehangolásának problémái, a karrier félbeszakadásának növekvő kockázata mind abba az irányba mutat, hogy az új politikának rugalmasabbá kell tennie a munka és a szabadidő kapcsolatát. Erre egy megoldás lehet a biztosításmatematikai szempontokat érvényesítő „szabadidőszámlák” (sabbatical accounts) bevezetése, ami lehetővé tenné például azt, hogy valaki az aktív éve alatt igénybe vegye a nyugdíj-megtakarításai egy részét. Ez a megoldás összhangban lenne a nagyobb egyéni választási szabadság céljával is.

5. Az egyenlőség és az alapvető életesélyre nyújtott garanciák újrafogalmazása

Az alakuló új társadalom valószínűleg nagyobb társadalmi polarizációhoz és egyenlőtlenséghez vezet. Ez elvben csak akkor jelent problémát, ha hosszú távú csapdahelyzeteket okoz. Ha dinamikusnak tekintjük és az egyéni életesélyek alakulása szempontjából vizsgáljuk az egyenlőséget, az aktuális egyenlőtlenségek nem feltétlenül összeegyeztethetetlenek a méltányosság alapelveivel. Támogatni kell az egyéni erőforrások mozgósítását, és biztosítani kell a mobilitás lehetőségét. Az emberek nagy része számára valószínűleg kielégítő lenne egy „második esély” garantálása, például ingyenes oktatás formájában. Ezzel együtt küzdeni kell a társadalmi kirekesztés ellen azok esetében, akik esetében nem hatékony a „második esély”, és megrekednek a rossz helyzetekben. A minimális életszínvonal garantálása az új paradigmában is szükséges és elkerülhetetlen.

Ellenőrző kérdések

1. Az európai jóléti államok sikeresen működtek a második világháború utáni évtizedekben, az elmúlt két évtizedben mégis általánossá vált az a vélemény, hogy jelentősen át kell őket alakítani. Milyen okai vannak a szükségszerű jóléti paradigmaváltásnak?
2. Milyen kihívást jelentenek a globalizáció és a demográfiai változások a jóléti állam számára?
3. Milyen európai jóléti modellek vannak, és mi a különbség közöttük az új jóléti kihívások kezelésében?
4. Milyen prioritásokat fogalmaz meg az Európai Unió tagországai számára kidolgozott jóléti paradigmaváltás programja?
5. Az új kihívások kezelésének egyik fontos eszközeként a jóléti politikának segítenie kell a kisgyermekes anyákat abban, hogy össze tudják egyeztetni a családon belüli gondozó munkát és a munkaerőpiacon történő munkavállalást. Milyen indokai és eszközei vannak ennek a kötelezettségvállalásnak?

Irodalom

- Castles, Francis G. (2009): Lefele tartó verseny? In Nyilas Mihály (szerk.): *A jóléti állam a 21. században*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 79–103.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996): After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy. In Esping-Andersen, G. (ed.): *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Sage, London, 1–32.
- Esping-Andersen, Gøsta (2006): Ismét a Jó Társadalom felé? *Esély*, 6: 3–27.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J. (2001): A New Welfare Architecture for Europe? Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union. Final version, September; http://www.euro.centre.org/data/1182414898_63513.pdf

- Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck, John Myles, J. (eds.) (2002): *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press, Oxford.
- Scharpf, W. Fritz (2009): A globalizáció és a jóléti állam. In Nyilas Mihály (szerk.): *A jóléti állam a 21. században*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 133–168.
- Taylor-Gooby, Peter (2009): Új kockázatok és társadalmi változás. In Nyilas Mihály (szerk.): *A jóléti állam a 21. században*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 397-435.