

Az Európai Unió szegénység és társadalmi kirekesztődés elleni stratégiája

■ EU MELLÉKLET

Aktualitása nem kérdés, mégis külön ajánljuk olvasóink figyelmébe az idén formálisan is hangsúlyossá váló Európai Unió állandó mellékletünket, amely minden tanulmányával az Unióban sajnos egyáltalán nem a központban lévő család- és gyermekpolitikákat hozza közelebb a hazai gyermekvédelemben dolgozókhöz. Lapunkban vezető téma a családok és gyermekek jól-léte, jelene és jövője, ezért kiemelten fontosnak tartjuk ezeknek a kérdéseknek a bemutatását egy távolabbi szemszögből: Európából. Az első tanulmány a lehető legtágabb fókuszról – a társadalmi kirekesztődés problémaköréből – indul ki, és az Unióban körvonalazott szükségleteket, akcióterveket mutatja be.

■ AZ EURÓPAI UNIÓ SZEGÉNY-SÉG ÉS TÁRSADALMI KIREKESZTŐDÉS ELLENI STRATÉGIÁJA

Az Európai Unióban a „szociális dimenzió” hagyományosan lemaradásban van a gazdaságpolitikai együttműködéshez képest. A tagországok között a '90-es években vett lendületet az együttműködés a szociális területen is, részben a jogalkotási folyamat, részben közösségi programok révén. Az együttműködés kezdetben a munkavállalók tagországok közti szabad áramlásának lehetővé tételére terjedt ki, később kiegészült a foglalkoztatáspolitikai együttműködéssel, a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára, a munkahelyi egészség és biztonság és a nemek közti esélyegyenlőség területére vonatkozó együttműködéssel.

A társadalmi kirekesztődés által fenyegetettek (munkanélküliek, fogyatékos személyek, etnikai kisebbségek tagjai, egyéb alacsony jövedelmű csoportok) integrációját megcélzó uniós szintű együttműködés a legújabb kezdeményezés az EU „szociális dimenzióján” belül. Ennek jogi alapjait az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés 136. és 137. cikkelye fektette le. A Szerződés arról rendelkezik, hogy a társadalmi kirekesztődés elleni harcnak az EU új szociálpolitikai célki-

tűzésévé, az európai szociális modell egyik alappillére kell válnia.

A Szerződés 137. cikkelye felhatalmazza az Európai Tanácsot olyan intézkedések elfogadására, amelyek célja, hogy „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 kirekesztődés leküzdése érdekében”.

A 2000 márciusában megtartott Lisszaboni Európai Tanácsi Ülésen az

EU azt a stratégiai célt tűzte ki maga elé a következő évtizedre, hogy a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudás-alapú 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 kirekesztődés ellenes 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). A döntés értelmében a stratégiát konkretizáló célkitűzéseket később kívánták meghatározni.

A Lisszaboni Európai Tanácsi Ülést előkészítő Európai Bizottsági javaslat arról számolt be, hogy az EU tagországaiban a szegénységi küszöb alatt élők és a társadalmi kirekesztődés által fenyegetettek száma elfogadhatatlanul magas. Ezért az EU célja a szegénységi küszöb alatt élők arányának csökken-



tése: 2000-ben a teljes népesség 18%-a élt a szegénységi küszöb alatt, ezt 2005-ig 15%-ra, 2010-ig 10%-ra kell csökkenteni, míg a szegénységben élő gyermekek számát a felére kell csökkenteni ugyancsak 2010-ig.

A fenti célok megvalósítása érdekében létrehozott társadalmi kirekesztődés elleni stratégia a következőket foglalja magába:

- a társadalmi kirekesztődés jobb megértésének elősegítése folyamatos párbeszéd, információ-csere és a legjobb gyakorlatok kölcsönös megismertetésének útján, közösen elfogadott mutatók alapján;
- a társadalmi kirekesztődés 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 nemrégiben kialakított nyílt koordinációs mechanizmus, amely a következőket foglalja magába:

- irányvonalak kitűzése az Unió számára, a célok végrehajtásának rövid-, közép- és hosszútávú ütemtervével együtt;
- mennyiségi és minőségi mutatók kialakítása a tagállamok és a vizsgált ágazatok igényeihez igazítva, a legjobb gyakorlatok összehasonlításának eszközeként;
- a kitűzött EU-s irányvonalak beépítése a nemzeti és regionális politikákba, a nemzeti és regionális különbségek figyelembe vételével;
- kölcsönös tanulási folyamat formájában megszervezett rendszeres monitorozás, értékelés és áttekintés.

A Lisszaboni döntés értelmében a Bizottság 2000 júniusában közösségi akcióprogramot terjesztett elő, amely-

ben részletesen szabályozta az együttműködés területeit. Az akcióprogramról az Európai Tanács, a Parlament és a Bizottság 2001. szeptemberében állapodott meg.

Az akcióprogramot a 2001. január 1-től 2005. december 31-ig terjedő időszakra fogadták el, 70 millió euro-s pénzügyi kerettel. A program leszögezi, hogy a társadalmi kirekesztődés leküzdése mindenek előtt a tagállamok feladata, így a program szándéka a tagállamok akcióinak gazdagítása, az országok közti együttműködés, a tapasztalat-csere elősegítése. Az akcióprogramot a tagországok által kidolgozandó nemzeti akciótervekkel (ld. lentebb) ötvözve kell megvalósítani. Az akcióprogramba való bekapcsolódásra a Közép-Kelet-Európai tagjelölt országoknak is lehetőségük van, az Európai Megállapodások rendelkezéseiben és a Társulási Tanácsok határozataiban rögzített feltételek szerint.

A társadalmi kirekesztődés 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 kirekesztődés jellemzőinek, okainak, tendenciáinak elemzése, összehasonlító statisztikák gyűjtése, közös módszerek kidolgozása, tanulmányok készítése által;
- politikai együttműködés, információ-csere, a legjobb gyakorlatok kölcsönös megismertetése (ennek keretében az Európai Bizottság jelenést készít a társadalmi kirekesztődésről, amelyben bemutatja a nemzeti akcióterveket, valamint a vonatkozó közösségi politikák és akciók állását*);
- párbeszéd előmozdítása a különböző érdekelt bevonásával, európai szintű hálózatépítés támogatása a szegénység és társadalmi kirekesztődés elleni harcban részt vevő nem kormányzati szervek között.

A Nizzai Európai Tanácsi Ülés 2000 decemberében elfogadta a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem közös célkitűzéseit, majd felhívta a tagállamokat a 2001. július - 2003. június közti időszakra vonatkozó nemzeti akciótervük kidolgozására*. Az akcióterveket a tagállamok 2001. júniusára készítették el, a következő célkitűzések alapján bemutatva szegénység-ellenes intézkedéseiket:

■ 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 rászoruló gondozásának lehetőségét,
- a szociális gazdaság munkahelyteremtő lehetőségeinek kihasználása,
- a munka világából történő kiszorulás megakadályozása a foglalkoztathatóság növelése által (eszközei az emberi erőforrás 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 ellenőztőnzói,
- megfelelő lakókörülmények, valamint a normális élethez szükséges kommunális szolgáltatások mindenki számára,
- mindenki számára hozzáférhető egészségügyi ellátások,
- a társadalmi kirekesztődés által fenyegetett csoportok számára is az oktatáshoz, igazságszolgáltatáshoz,



valamint egyéb szolgáltatásokhoz (pl. kultúra, sport) való hozzájárás

2. A TÁRSADALMI KIREKESZTŐDÉS KOCKÁZATÁNAK ELKERÜLÉSE:

- a tudás alapú 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 kirekesztődéshez vezető krízis-helyzetek (pl. eladósodás, iskola idő előtti abbahagyása, hajléktalanság) megelőzését célzó intézkedések foganatosítása,
- a családi szolidaritás megőrzését célzó intézkedések foganatosítása

3. A LEGELESETTEBBEK SEGÍTÉSE:

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

4. MINDEN ÉRINTETT SZERV MOZGÓSÍTÁSA:

- a társadalmi kirekesztődés által

érintett emberek részvételének és érdekérvényesítésének elősegítése a tagállami gyakorlatok szerint,

- a társadalmi kirekesztődés elvének figyelembe vétele az érintett szakpolitikákban („mainstreaming” elve),
- párbeszéd és partnerség kialakítása a társadalmi kirekesztődésben érintett állami és piaci szereplők, valamint a civil szféra között.

A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem komplex jellegéből adódóan nemzeti akciótervek elkészítése során a tagállamoknak a fenti célkitűzések mellett összhangban kell lenniük az Európai Foglalkoztatási Stratégia keretein belül megállapított foglalkoztatáspolitikai irányvonalakkal is, ezek teljesítése segítséget nyújt a kirekesztődés elleni küzdelemben is. Ugyancsak fontos elemei a küzdelemnek a nemzeti társadalombiztosítási rendszerek, a tudás-alapú társadalomba való bekapcsolódás elősegítéséhez pedig a Feira-i Európai Tanácsi Ülésen elfogadott „E-Európa 2002 – Információs társadalom mindenki számára” című Bizottsági akcióprogram nyújthat segítséget.

A tagállami akciótervek értékelése után a Bizottság október közepére készítette el átfogó jelentését a nemzeti akciótervekről, amelyet az uniós

szabályoknak megfelelően december elején a Foglalkoztatási és Szociális Miniszterek Tanácsával egyeztetett, majd a decemberi Laeken-i Európai Tanácsi Ülésre terjesztették elfogadásra.

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE RÉSZLETEZI AZOKAT A RIZIKÓTÉNYEZŐKET, AMELYEK A SZEGÉNYSÉG/ELSZEGÉNYEDÉS VESZÉLYÉT ERŐSEN NÖVELIK:

- a munkanélküliség, különösen a tartós és nagyon tartós munkanélküliség messze a leggyakrabban emlegetett faktor;
- alacsony jövedelem,
- alacsony minőségű munka,
- hajléktalanság,
- rossz egészségi állapot,
- bevándorolt státusz,
- alacsony iskolai végzettség,
- nemek közötti esélyegyenlőtlenség,
- diszkrimináció és rasszizmus,
- fogyatékkal élés,
- idős kor,
- egyszülős családok,
- droghasználat és alkoholizmus, valamint, ha valaki halmozottan hátrányos környezetben él.

Néhány tagországban kiemelték ezen rizikótényezők egymásra való, illetve egymást erősítő hatását hosszabb távon, valamint a ciklikus és az intergenerációs szegénységet.

Felsorol ezen kívül olyan rizikófaktorokat is, amelyek a társadalom strukturális változásából adódnak, a legtöbb ember számára kedvezőek, egyesek számára azonban a leszakadás veszélyét hordozzák: a globalizációból adódó munkaerő-piaci változások, a tudás-alapú társadalom gyors térhódítása, a demográfiai és a háztartás-szerkezetben bekövetkező változások, a nemzetközi migrációból adódó etnikai, kulturális, vallási sokszínűség.

A jelentés a társadalompolitika számára legnagyobb kihívásnak azt nevezi meg, hogy hogyan lehet biztosítani azoknak az elosztó mechanizmusoknak a megfelelő működését, amelyek lehetőségeket és erőforrásokat

osztanak (újra), mint pl. az foglalkoztatáspolitikai, adórendszer, a szociális védelem rendszere, az oktatás, lakhatás, egészség, és egyéb szolgáltatások. Kérdéses, hogy ezek mennyire adekvátak a szegénység és kirekesztődés magas kockázatú csoportjai számára, valamint mennyire képesek a rendszerek ezen egyéneknek alapvető jogokat garantálni. Amíg a problémák nagyon széles tárháza bontakozik ki a tagállamok leírásaiban, addig nyolc olyan jól meghatározható eszköz fogalmazódik meg a tagországok többségében, mint:

- a befogadó munkaerőpiac fejlesztése, a foglalkoztatás mint jog és lehetőség biztosítása mindenki számára;
- megfelelő jövedelem és az emberhez méltó élet forrásainak biztosítása;
- iskolai hátrányok kezelése;
- erősíteni a családi szolidaritást és védelmezni a gyermeki jogokat;
- jó lakhatási körülményeket biztosítani mindenkinek;
- egyenlő hozzáférés garantálása, és beruházások a jó minőségű szolgáltatások érdekében (az egészség, közlekedés, szociális szolgáltatások, kultúra, rekreáció és jog területén);
- a szolgáltatások biztosításának javítása;
- a többszörösen hátrányos területek rehabilitációja.

A Jelentés utal rá, hogy minden tagállam a fenti négy fő célkitűzéssel összhangban mutatta be szegénységellenes intézkedéseit, a probléma kezelésére irányuló konkrét közép- és hosszú-távú intézkedéseik azonban különbözőek. A stratégiai megközelítésre hozott jó példaként a Bizottság Hollandia, Franciaország és Dánia nemzeti akciótervét emeli ki. A Jelentésre reagálva civil szervezetek ugyanakkor rámutatnak az akciótervek bizonyos gyengeségeire is, többek között a rövid elkészítési határidőből adódóan:

- *kevés az innovatív megközelítés, a meglévő gyakorlatok bemutatására szorítkoznak,*
- *a foglalkoztatáspolitikai akciók dominanciája egy olyan konzervatív szemléletet tükröz, amely a szegénység által fenyegetett személyek felelősségét hangsúlyozza 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.*

A tagországok összehasonlíthatósága és a fejlődés figyelemmel kísérése érdekében a Nizzai Európai Tanács felszólította a tagállamokat és a Bizottságot, hogy közös mutatószámokat dolgozzanak ki a társadalmi kirekesztődés értékelésére. A már rendelkezésre álló mutatókat a Bizottság is felhasználta jelentésében, az összes mutatóról várhatóan a Laeken-i Európai Tanácsi Ülésen fognak meg egyezni. A mutatószámok között külön hangsúlyt kell fektetni a relatív jövedelmi szegénység fogalmának kidolgozására (beleértve olyan aspektusait, mint a szegénység szintje, kiterjedtsége, mélysége, időbeli változása, valamint nemre, korra, háztartás-formára és foglalkozási ágra való bontása), valamint a szegénység sokdimenziós voltára, így a jövedelem-alapú mérést ki kell egészíteni a foglalkoztatottságra, lakókörülményekre, egészségi állapotra és képzettségre vonatkozó adatokkal is.

Magyarország, hasonlóan a többi csatlakozni kívánó ország zöméhez, részt vesz az akcióprogramban, valamint vállalta, hogy 2003. év végéig elkészíti azt a kétoldalú munkacsoport által szövegezett dokumentumot, amely Magyarország és az EU közösen

- elfogadott értékelése a társadalmi kirekesztés és szegénység elleni küzdelem magyar helyzetéről.⁴

Anna Diamantopoulou, foglalkoztatási és szociális ügyi főbiztosasszony gondolatai szerint: ma az európai Unió tagállamaiban 60 millió szegény vagy a szegénység által fenyegetett személy él, amely gazdasági, politikai, ugyanakkor társadalmi probléma is. Az Európai Unió még ma is úgy él az állampolgárok szemében, mint ami inkább van a gazdaságért, mint az utca emberéért. A társadalmi kirekesztődés elleni stratégia ugyanakkor azt mutatja, hogy az EU-ban megvan a politikai akarat ahhoz, hogy ne csak gazdasági téren, de a szegénység leküzdése érdekében is munkálkodjon a jövőben.

Vajda Györgyi,
Sziklai István

⁴ A 2001. évre vonatkozó jelentését október közepén tette közzé a Bizottság.

⁵ Ezt követően 2003 közepétől szintén 2 évre kell majd elkészíteni az újabb nemzeti akcióterveket, amelyet felvétele esetén valószínűleg hazánkban is teljesíteni kell már.

1. A jelentés megtalálható a http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_en.htm Internet-címen (ugyancsak itt található a tagországi akciótervek is).

2. E készülő dokumentummal kapcsolatos információk megtalálhatók az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium (<http://www.eszcsm.hu/indexelit.html>) internetes honlapján.