

Máté János

Szociális biztonság az Európai Közösségben

A Magyar Köztársaság egyik legfontosabb külpolitikai célkitűzése az Európai Közösséghez való mielőbbi csatlakozás. Bár a teljes jogú tagság elérése az optimistább magyar kormányzati vélemények ellenére sem várható 8–10 évnél előbb, a Közösség működésének, viszonyainak feltérképezése és a kapcsolattartásra, valamint együttműködésre alkalmas szakemberek képzése az eddiginél jóval nagyobb hangsúlyt kellene hogy kapjon. Jelen pillanatban a kapcsolattartás fő letéteményesének egyetlen tárca, a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma tűnik. Azon túl, hogy minden tárca elsősorban a saját részérdekeit hivatott képviselni – és így a kapcsolattartásban túlnyomóvá vált a gazdasági részérdek –, ez a helyzet főleg azért tarthatatlan, mert a Közösséghez csatlakozás – komplexitásánál fogva – legalább tárca nélküli miniszteri szintű jelentőségű és felelősségű feladat, amelynek megfelelő teljesítése csakis az egyes tárcaikon kívüli, „semleges” megközelítésből tűnik biztosíthatónak.

Annak illusztrálására, hogy a természetesen domináns gazdasági kérdések mellett mennyire fontos lenne a politikai stabilitást és a társadalmi békét elsősorban garantáló szociális biztonságra – amely kifejezés alatt itt a szociálpolitika által kitűzött céloknak a mindenkor konkrét intézményi és jogszabályi formákban való megvalósulását értem – való fokozottabb odafigyelés (főleg ha a kormányprogramban is meghirdetett szociális piacgazdaságot komolyan vesszük), a továbbiakban erről a területről vázolok fel egy helyzetképet az Európai Közösség vonatkozásában. Először a Közösség „szociális dimenziójának” fő jellemzőit tárgyalom, különös tekintettel a jövőbeni – és így a közvetve minket is egyre inkább érintő – kihívásokra. Másodszor áttekintem a létező szociális biztonsági rendszer fő intézményi és jogszabályi elemeit. Harmadszor ezeknek az elemeknek a legfontosabb és legvalószínűbb változási tendenciáit jelzem. Végül konklúzióként néhány olyan kérdést vetek fel nemcsak a szociális biztonság, de a szociálpolitika vonatkozásában is, amelyek végiggondolása az Európai Közösség mellett előbb-utóbb hazánk döntéshozói számára is elkerülhetetlen lesz (ám minél előbb tudatosulnak ezek a problémák, annál több alternatíva kínálkozik megoldásukra, illetve megfelelő kezelésükre).

A „dolgozó állása” az EK szociális dimenziójában

Bár 1992 egyre közeledik, az akkorra meghirdetett nagy európai egységes piac megteremtésének dátuma nemcsak mágikus, de nem kis mértékben misztikus is. Nyilvánvalóan mágikus gazdasági szempontból, ám inkább misztikus, ami a szociális szempontot illeti. Számos apróbb probléma mellett két fő kihívással kell mindenképpen szembenézni ezen a területen.

Az első az úgynevezett „szociális dömping” veszélye, amely egyrészt a tagállamok szociális biztonságra fordított támogatásainak csökkentését jelenti a nemzeti gazdaságok versenyképességét fokozandó, másrészt a tőkebefektetések „elvándorlását” a Közösség gazdagabb régióiból a szegényebbek felé, ahol olcsóbb a munkaerő. Világosan látható, hogy amennyiben ezek a folyamatok beindulnak, akkor egy tőke és munka közti meg nem felelés keletkezik, méghozzá közösségi méretekben. A gazdagabb tagállamok a tőkeelvándorlás következtében kénytelenek lesznek a jóléti kiadásukat csökkenteni, ugyanakkor pedig várhatóan jelentős lesz azok száma, aki a gazdagabb országokba költözik, hogy a relatíve magasabb színvonalú szociális ellátások előnyeit élvezze (ez az ún. „szociális turizmus” jelenségének – mikor valaki például egy olcsóbb és/vagy jobb orvosi ellátás kedvéért utazik más tagállamba – elharapózását és egyben minőségi változást jelenti, hiszen ez inkább már „szociális vándorlás”).

A második kihívást a Közösség déli országai szociális biztonsági rendszereinek közös problémája, az általános (univerzális) létminimumot nyújtó társadalmi támogatási séma hiánya jelenti. A Közösségre jellemző szociális biztonsági rendszer ugyanis a biztosítási alapú társadalombiztosítási ellátások mellett szolidaritási alapú és személyes hozzájáruláshoz nem kötött társadalmi támogatási ellátásokat is nyújt. Nyilvánvaló, hogy ez a hiány szintén a szociális vándorlási tendenciákat erősíti az érintett országokban. Miután pedig ez a probléma egyre nagyobb aggodalmat kelt Brüsszelben, az is nyilvánvaló, hogy a jövőben az EK-hoz csatlakozásnál a jelöltek szociális biztonsági rendszereinek szintén teljesíteniük kell bizonyos követelményeket (ebből a szempontból hazánk „felvételi esélyei” pedig cseppet sem növekednek, hiszen segélyezési gyakorlatunk mind mennyiségében, mind minőségében messze van a Közösségre jellemző társadalmi támogatási megoldásoktól, és az emiatt teljes tagságunk esetén szabadon költözhető magyar „szociális vándorok” számának megnövekedése cseppet sem vonzó az EK szempontjából).

Ezekkel a kihívásokkal a Közösség tisztában van. Elméletileg és ideológiailag egyaránt kimutatható az a közös álláspont, hogy a fenti problémák megoldására elkerülhetetlen a tagállamok szociális biztonsági rendszereinek bizonyos összhangba hozása. Ugyanakkor amint a konkrét akcióra kerül a sor, komoly nézeteltérések akadnak az egyes tagállamok között, bár 1992 közeledtével a szociális szférában is egyre elkerülhetlenebbnek tűnnek a gazdasági téren 1984-ben elindult változások, amelyek 1986-ban az *Egységes Európai Törvényben* jogszabályi formát öltöt-

tek, lehetővé téve a Közösség előrelépését a gazdaság szférájában. (A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy kisebb jelentőségű kérdésekben az EET a szociális szférát is megreformálta.) Ennek az elkerülhetetlen reformfolyamatnak immár a szociális biztonság területén való elindulását mi sem tanúsítja jobban, mint az 1989-ben elfogadott *Európai Charta a Munkások Alapvető Szociális Jogairól* (amely nem tévesztendő össze az 1961-ben elfogadott *Európai Szociális Chartával* – a fő különbség, hogy míg az ESZC-t az Európai Tanács, addig az előbbit a jóval pragmatikusabb szintet jelentő kormányfők fogadták el), és az 1990-ben elindított új középtávú *Szociális Akcióprogram* (amely elsősorban a Közösség leg-hátrányosabb helyzetű polgárainak megsegítését célozza).

Az EK szociális biztonsági rendszere

A Közösség szociális biztonsági rendszerének legfontosabb elemei a pénzügyi források, az intézményrendszer és végül, de nem utolsósorban, a mindkét előző elemet is meghatározó jogszabályok.

A szociális biztonságra fordítható pénzeszközök legfontosabbika az *Európai Szociális Alap*, amely elsősorban az aktív foglalkoztatáspolitikát szolgálja (különös tekintettel a fiatal munkanélküliekre). Ezenkívül még két strukturális alap létezik, azonban ezek felhasználása az előbbinél kötöttebb módon, csak az Európai Beruházási Bankon keresztül történhet. Az egyik feladata a mezőgazdaság támogatása (*Európai Mezőgazdasági Tanácsadó és Garancia Alap*), míg a másiké a különböző területek közti különbségek enyhítése (*Európai Regionális Fejlesztési Alap*).

Az intézményrendszeren belül a Közösség négy központi intézményén (Közgyűlés, Bizottság, Tanács és Bíróság) kívül a szociális biztonsági ügyekben a következők játszanak még meghatározó szerepet: *Gazdasági és Szociális Bizottság* (a központi intézmények mellett létrehozott tanácsadó és véleményező szerv), *Foglalkoztatáspolitikai Koordinációs Bizottságok* (szintén véleményező és tanácsadó szerv, amely a munkáltatók és a munkavállalók közötti Közösség-szintű párbeszédet is biztosítja), *Európai Szakképzés-fejlesztési Központ*, *Európai Megélhetési- és munkakörülményeket Fejlesztő Alapítvány* és a *Foglalkoztatási, Ipari és Szociális Főigazgatóság* (ez utóbbiak, de különösen a legutolsó, a Közösség különböző végrehajtó szervei).

A szociális biztonság jogforrásai elsődlegesen a *Római Szerződés* és az ezt kiegészítő *Egységes Európai Törvény* (amelyek együttesen a Közösség Alkotmányának tekinthetők), illetve másodlagosan az előbbiektől által meghatározott módon alkotott egyéb jogszabályok: rendeletek, irányelvek, határozatok, valamint a kötelező erővel már nem rendelkező ajánlások és vélemények. A *Római Szerződés* a szociális biztonsággal egyrészt a már ismertetett pénzügyi- és intézményrendszert szabályozó részében (RSZ Harmadik Rész, III. Cím), másrészt a tagállamok közti koordinációt és harmonizációt illetően különböző részeiben tárgyalja (ugyanaz érvényes az *Egységes Európai Törvényre* is, amely a *Római Szerződés* kiegészítése,

és azzal együtt olvasandó). A fontosabb másodlagos jogszabályokra a későbbiekben fogok esetenként utalni. Miután a kiindulásnál vázolt kihívásokra a legmegfelelőbb reagálásnak mindenki számára bizonyos harmonizációs folyamat tűnik (tehát ennyiben legalábbis létezik egy Közösség szintű konszenzus), a létező alternatívák jobb megértéséhez mind a harmonizációt, mind az ahhoz szorosan kapcsolódó koordinációt részletesebben kell tárgyalni. Koordináció esetén a cél az egyes tagállamok szociális biztonsági rendszereinek összekapcsolása, illetve szinkronizálása annak érdekében, hogy a munkaerő szabad vándorlása a Közösségen belül biztosított legyen. A létező koordinációs jogszabályok (RSZ 48, 51, 118, 121 paragrafusai és az 1408/71, ill. az 574/72. sz. Rendelet) a következő négy alapelvet tartalmazzák: a hátrányos megkülönböztetés tilalma az egyes tagállamok állampolgárai között a szociális biztonsági jogok területén, egy kompetens állam megnevezése a jogi konfliktusok elkerülésére, a társadalombiztosítási vagy munkaidőszakok összegzése és arányosítása, és a szociális biztonsági ellátások exportálhatósága. Bár ezek a szabályok nagyon lényegesek, kétfelől is komoly kritika tárgyává tehetők. Egyrészt annyira bonyolultak, hogy néha szinte már-már érthetetlenek, másrészt komoly hiányokkal küzdenek mind tárgyi, mind személyi hatályukat illetően. Ezen a területen a tudományos közösség egybehangzó véleménye szerint mind a tárgyi, mind a személyi hatály bizonyos kiterjesztése feltétlenül indokolt a közeljövőben.

Harmonizáció esetén viszont a cél nem csupán a tagállamok különböző szociális biztonsági rendszereinek pusztán összekapcsolása, hanem összerendezése is (ami az összekapcsolástól az egyesítésig terjedhet) annak érdekében, hogy a Közösségen belül egy relatíve magas szociális biztonsági szint általánossá váljon. A létező harmonizációs jogszabályok (RSZ 7, 117, 119 paragrafusai és a 75/117, 76/207, 79/7, 86/378 ill. a 86/313. sz. Határozatok) legfontosabb eredménye, hogy az összes tagállamban meggyökereztetették az egyenlő elbánás elvét férfi és női munkavállaló tekintetében. Ugyanakkor ez nyilvánvalóan csak az első lépés, amelyet – különös tekintettel az előljáróban vázolt veszélyekre – feltétlenül újbabaknak kell követniük. Ezen a területen azonban már a tudományos közösség is jóval megosztottabb, és egy egész sor alternatíva került több-kevesebb részletességgel megvitatásra, illetve kidolgozásra. Legelőször a legextrémebb két alternatíva említhető: egyrészt a különböző tagállami rendszerek teljes egységesítése, másrészt bármilyen csekély hiánya (ezek eshetősége azonban meglehetősen csekély). Másodjára az ún. spontán harmonizáció említhető, amely azon a feltevésen alapul, hogy az egyes tagállamok az egységes piac okozta változásokra hasonló módon fognak reagálni, és így az egyes szociális biztonsági rendszerek mindenféle Közösség szintű kezdeményezés nélkül önmaguktól is konvergálnak. A harmadik a vezényelt európai szociális akció gondolata, ahol a karmesteri szerepet a munkaadók és munkáltatók Közösség-szintű megállapodásaik során közösen alakítanák, egyensúlyt teremtve gazdasági és szociális szempontok között. A negyedik egy olyan Közösségi garanciális intézmény létrehozására irányul, amely az egyes tagállamok szociális biz-

tónsági rendszereinek szükség esetén való megtámogatását célozza – mintegy háttérbiztosításként. Az ötödik alternatíva – amely több változatra bontható – a harmonizációt különböző Közösségi minimumokon keresztül képzelné el (a minimumellátások közös rendszerétől a tagállamok számára kötelezően adaptálandó federális rendszerig). A hatodik elgondolás szintén több változatra bontható, de a lényeg a közös alapelvek segítségével megvalósuló harmonizáció (a már ismert egyenlő elbánás elvének kiterjesztése a nemeken kívül például a nemzetiségre, életkorra, családi állapotra). A hetedik változat egy teljes részletességgel kiépített federális szociális biztonsági rendszert képzel el. A nyolcadik variáció az ún. konzervatív harmonizáció, amely lehet egyrészt a már elért jelenlegi eredmények optimálissá nyilvánítása, másrészt egy Közösségi tilalom elrendelése az elért biztonsági szintek esetleges csökkentésének megakadályozására. A kilencedik alternatíva a közös monetáris rendszerhez hasonló rugalmas és önkéntes szociális biztonsági uniót vázol fel, meghatározott minimumokkal, és szükség esetén kölcsönös intervencióval. Végül, de nem utolsósorban, a legkidolgozottabb, tizedik alternatíva egy meglehetősen elitista, kizárólag biztosítási alapú, federális rendszert tételez elsősorban a magasan kvalifikált vendégmunkások részére, amely mintegy felfelé húzná a tagállamok ellátási színvonalait a társadalombiztosítási ellátásokat illetően (ám a társadalmi támogatási ellátásokkal egyáltalán nem foglalkozna).

Hogyan tovább?

Az imént vázolt harmonizációs alternatívák megvalósulási esélyeit mérlegelve mindenekelőtt az tűnik fel, hogy legalább 3 szinten szemlélhetők a valószínű változások. Az első – szakmai – szintet figyelembe véve, a leginkább kidolgozott és legkönnyebben bevezethető alternatíva a tizedik, amely a koordinációs szabályok komplexitását kiváltva komoly problémát oldana meg, ám csak meglehetősen szűk, elit vendégmunkásrétegek számára, és korántsem teljes mértékben, hiszen társadalmi támogatási típusú ellátásokat nem nyújtana. A második – ideológiai – szintet tekintve az ötödik alternatíva a legesélyesebb, amely egy Közösségi minimumrendszert feltételezne, három változattal. Az első egy olyan megoldás, ahol a federális rendszer, amelyet a Közösség költségvetéséből finanszíroznának, csak akkor lenne elérhető, ha az adott tagállami ellátás egy bizonyos szint alá esne. A második megoldás egy Közösségi minimális szociális biztonságot szabályozó rendeletet sürget, és új federális rendszert nem is kíván. A harmadik megoldás pedig csak annyiban különbözik a másodiktól, hogy egy rugalmasabb, az adott tagállam részére megfelelő adaptációs időt biztosító irányelvet képzel el. Ennek az alternatívának az esélyét erősíti mind a szegényebb tagállamok felől érkező nyomás, mind a szociális vándorlás eshetősége, vagyis az instabilitás veszélye, akár Közösségi mértékben is. Ugyanakkor ehhez járul még a Közösség sokat hangoztatott célja: a szegénység felszámolása határain belül. Végül

a harmadik – gyakorlati és egyben döntéshozói – szintet szemügyre véve, jelenleg legvalószínűbbnek az tűnik, hogy a döntéshozók a második alternatívára szavaznak, vagyis úgy vélik, hogy a legjobb a spontán harmonizáció, ahol minden egyes tagállam megteszi az egységes európai piac teljes megteremtéséből fakadó problémák megoldására a szükséges szociális intézkedéseket, és ezek úgymint hasonlóak lesznek. A kérdés már csak az, hogy az egyes szintek közötti átjárás a Közösségen belül mennyire biztosított, és a szakmai szint (amelyet leginkább a Bizottság képvisel), illetve az ideológiai szint (amelynek pedig elsősorban a Parlament a le-téteményese) mennyire képes nyomást gyakorolni a pragmatikus döntéshozói szintre (amelyen az EK Achilles-sarkaként egy olyan Tanács foglal helyet, amelynek tagjai a Közösség Parlamentjének semmilyen felelősséggel sem tartoznak) az általuk képviselt alternatívák megvalósítása érdekében. A három szint nézőpontjait egybevetve annyi mindenestre megállapítható, hogy optimális megoldásnak a szakmai és az ideológiai szempontok alapján javasolt tizedik és második alternatíva együttes és egyidejű megvalósítása tűnik. Ez ugyanis egyrészt újabb lendületet adna az integrációnak (hiszen jelentős előrelépést jelentene a legérzékenyebb dimenzióban, másrészt kevés kockázattal járó, népszerű intézkedés lenne (amely mind a parlament, mind a Bizottság támogatását élvezné), és végül, de nem utolsósorban, federális standardokat teremtene a minimum (ötödik alternatíva) és maximum (tizedik alternatíva) ellátások tekintetében egyaránt. Ráadásul az együttes bevezetéssel a nivellálódás veszélye, illetve az elitizmus vádja is elhárulna.

Összegzés

A lassan teljes mértékben megvalósuló gazdasági, és az előbbieken vázolt jóval kezdetlegesebb stádiumban levő szociális mellett, a fokozottabb politikai integráció iránti igény is egyre erősebb manapság az Európai Közösségben (különösen a közös kül- és biztonságpolitika területén). Ugyanakkor a politikai egységesítés mind közül messze a legkomplexebb folyamat, amely elsősorban a gazdasági és a szociális dimenziókban történetekkel mutat szoros kölcsönhatást. Ha tehát a Közösség a szociális téren őt ért kihívásokra nem képes megfelelően reagálni – és az emberek nyilvánvalóan ezen a területen érzékelik leginkább a hiányokat –, akkor közvetve a további politikai integráció is veszélybe kerül. Arra pedig, hogy egy jó federális program a szociális dimenzióban mekkora stabilitást és támogatást teremtsen a politika számára, a roosevelti „New Deal” az egyik legmeggyőzőbb példa.

Az EK jelenlegi szociális problémái nálunk első pillantásra akár csekély jelentőségűeknek is tűnhetnek (feltéve ha egyáltalán eljutnak hozzánk, ám ezek megjelenítésében a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma nyilvánvalóan nem, sőt inkább ellenérdekelt). Ha azonban arra gondolunk, vajon érdeke-e az EK-nak egy olyan ország teljes tagként való felvétele, mely országban a szociális biztonsági rendszer egyik lény-

ges eleme hiányzik (ez a hiány – néhány szegényebb tagállama miatt – magának a Közösségnek is az egyik legsúlyosabb problémája), akkor könnyen belátható, hogy mennyire fontosak ezek a problémák számunkra is. Mindebből az is következik, hogy a Közösséghez való csatlakozásunk kérdését az eddigieknél jóval komplexebb formában kell átgondolnunk. Ennek során pedig – a legérzékenyebb terület lévén – úgy kell foglalkoznunk a szociális szférában felmerülő problémákkal (mind itthon, mind a Közösségen belül), hogy egy pillanatra sem feledjük el közben azok európai szintű megközelítését. Amihez pedig az EK szociális dimenziójának tökéletes megismerése szükséges. Megfelelő szociális biztonságot ugyanis a Közösséghez való csatlakozásunktól hiába várunk, ám az ellenkezőjére jóval inkább számíthatunk – szociális biztonsági rendszerünk hiányai megakadályozhatják, illetve késleltethetik felvételünket. A legfőbb konklúzió tehát végezetül a következő lenne: az EK tagsághoz vezető út nemcsak a gazdasági, hanem a szociális szféra megfelelő – európai standardokhoz igazodó – átalakítását is feltételezi részünkről. Ehhez pedig mindenekelőtt szakembereket kell képeznünk.

IRODALOM

- Berghman, J.: *Defining Social Security Paper presented at the International conference on the Sociology of Social Security*. Edinburgh, Great Britain, July 1989.
- Noël, E.: *Working together: The Institution of the European Community*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1989.
- Pieters, D.: *Introduction into the Social Security Law of the Member States of the European Community*. Bruylant, Brussel, 1990.
- Pieters, D.: *Towards a European Social Security Space in 1992*. Paper, 1991.
- Pointon, F.: *Star-Crossed*. In: *Time International*, No. 16. 1991.
- Sinfield, A.: *Social Security and its Social Division: Challenge for Sociological Analysis*. University of Edinburgh, *New Waverley Papers*, No. 2. 1989.
- Steiner, J.: *Textbook on EEC Law*. Blackstone Press Ltd., 1988.
- Zagorin, A.: *Toward a Working Model*. In: *Time International*, No. 10. 1991.