

### *Gyulavári Tamás*

## Az Európai Közösséghez való csatlakozás hatása a spanyol szociális védelem rendszerére\*

### I. Bevezetés

A spanyol szociálpolitika rendszerének változásai több szempontból is tanulsággal szolgálhatnak a magyar szociálpolitika kutatásával foglalkozó szakemberek számára. Egyfelől azért, mert Spanyolország alig több mint tíz éve került az európai integráció tagjai közé, mint a közösség egyik legelmaradottabb tagállama. Spanyolország – Magyarországhoz hasonlóan – csupán a felvételt megelőző rövid időszakban építette ki demokratikus intézményrendszerét. De gazdasági elmaradottsága, politikai rendszerének „előélete” alapján is az olyan EU-tagállamok közé tartozik, melyek leginkább hasonlatosak Magyarországhoz. A csatlakozási folyamat során szerzett tapasztalatok a nyilvánvaló hasonlóságok révén alkalmassá teszik Spanyolországot arra, hogy példáján keresztül előre feltérképezzük a csatlakozási folyamat várható hatásait, következményeit a szociális védelem egyes területeire.

Spanyolországban az Európai Integráció folyamatával kapcsolatban nem sikerült a társadalomban tudatosítani azt, hogy a gazdasági konvergencia európai jelenségét nemzeti szinten a szociális védelmi rendszert átfogó reformjának kell kíséernie. A Maastrichti Szerződés aláírását követően az Izquierda Unida (IU) elnevezésű baloldali párt kampányt folytatott annak tudatosításáért, hogy a makroökonómiai célok által vezérelt európai egységesítés nem terjed ki a szociális védelem alrendszerére, és ez komolyan akadályozza a szociális védelem erősítését. Nem szabad tehát megfélemedkezni az integrációs folyamat elemzésekor a szociális dimenzióról. Nem elegendő azt vizsgálni, hogy milyen közvetlen kötelezettségek erednek az integrációhoz való csatlakozásból. Alapos vizsgálatot igényel az is, hogy az EU-tagság által meghatározott gazdasági, politikai környezet milyen reformlépésekre készíti a nemzeti jogalkotást.

\* A tanulmány a Kormány Integrációs Stratégiai Munkacsoport (ISM) Szociális Védelem Kutatócsoportjának támogatásával készült.

Az utóbbi években Spanyolországban a legtöbb vita az államháztartási hiány csökkentése körül folyt. Abban mind a kormány, mind pedig az aktuális ellenzék egyetértett, hogy elkerülhetetlen a központi állami kiadások mérséklése. A tarthatatlanná váló hiány miatt az EU illetékes szervei is egyre fokozottabban hívták föl a figyelmet a problémára. A szakszervezeti mozgalmak természetesen elfogadhatatlannak tartják a szociális kiadások lefaragását. Magyarország mintegy kísérleti laboratóriumként használhatja a spanyol példát annak tanulmányozására, hogy milyen elvárásokkal, gazdasági és politikai folyamatokkal, valamint külső nyomással kell számolnia egy gazdaságilag elmaradott EU-tagállamnak a külső és belső eladósodás kezelésénél.

Az összehasonlító szociálpolitikai kutatások az elmúlt két évtizedben szinte teljesen elhanyagolták a spanyol – de ugyanígy a portugál és a görög – szociálpolitika rendszerének vizsgálatát. Ennek elsődleges oka minden valószínűség szerint a szociális kiadások korábban tapasztalt alacsony szintjében rejlett. Az utolsó évtizedben már nem helytálló ez az érvelés, mivel a szociális kiadások tekintetében lassan ezek a tagállamok is megközelítik az OECD államok szintjét.

Spanyolország politikájának azért is különösen fontos figyelmet szentelni, mert ott, egy totalitáriánus rendszer romjain nem egészen húsz esztendeje kezdtek meg a jóléti állam kiépítését. Ez a történelmi örökség érezhetően hatást gyakorolt a politikai döntési mechanizmusokra, hiszen az érdekcsoportok sokáig alig kaptak teret érdekeik érvényesítésére.

Fontos jellemzője a spanyol átalakulásnak, hogy csak az utóbbi néhány évben alakult ki tényleges párbeszéd a szociálpolitika jövőjéről az egyes szereplők között. Az 1995-ben lezajlott parlamenti választások központi témája a nyugdíjrendszer átalakítása volt. Mára igen intenzív vita alakult ki a leglényegesebb szociális kérdésekről a politikai pártok, valamint az érdekcsoportok és más érdekcsoportok között.

A tanulmány célja, hogy mindezen szempontok figyelembevételével fel tárja a spanyol szociálpolitika legutóbbi évtizedének alapvető tanulságait. Ezek egyfelől előrevetítik az esetleges magyar csatlakozáskor eldöntendő kérdéseket, másfelől pedig következtetni engednek olyan folyamatokra, amelyekre az Európai Unió csak indirekt módon hat.

## II. A spanyol jóléti állam és az európai integráció az új Európában

Spanyolország számára az Egyesült Európa eszméje egyet jelent az ország modernizációjával. A spanyol „rendszerváltást” levezénylő politikai elit körében általános volt az a meggyőződés, hogy az ország elmaradottságát csak az Európához fűződő kapcsolatok újjáélesztésével lehet leküzdeni. Az általánosan elfogadott nézet szerint a politikai és gazdasági elmaradottságért elsősorban az az évszázadokon keresztül folytatott politika a felelős, amely elszigetelte a félszigetet Európától. Az Európai Közösséghez<sup>1</sup> való csatlakozásra úgy tekintettek, mintha az varázsütésre véget vethetne az évszázados

elszigeteltségnek. Ezt a hitet erősítette az Európai Közösségnek a spanyol csatlakozási kérelmet 1962-ben elutasító határozata.<sup>2</sup> Az Európa-párti tábor hangja különösen felerősödött Franco 1975-ben bekövetkezett halála után.

Az Európához csatlakozás euforikus hangulatát hamar lehűtötte a csatlakozási tárgyalások során tapasztalt kemény gazdasági alku. A szocialista kormánynak be kellett látnia, hogy az integráció komoly áldozatokkal jár, hiszen jó néhány iparág újjászervezését teszi elkerülhetetlenné. Más szektorok esetében pedig a csatlakozás után még hosszú évekre lesz szükség ahhoz, hogy élvezhessék a gazdasági integrálódás nyújtotta előnyöket. A csatlakozási tárgyalások legfontosabb tapasztalata a tárgyalásokat levezénylő szocialista vezetők számára annak megismerése volt, hogyan is működik a Közösség, milyen kötelezettségek terhelik a belépő tagállamot egy működő gazdasági integrációban, főleg pedig az, hogy miként lehet hosszú távú előnyökre szert tenni a rövid távon adott engedményekkel.

Végső soron spanyol kormányt<sup>3</sup> a tárgyalások megerősítették abban a hitében, hogy az integráció politikai és gazdasági mérlege kedvező Spanyolországra nézve, és ez az egyetlen járható út az ország modernizációjához.

### *1. Modernizáció és integráció*

A spanyol kormány az EK-tagságot a spanyol gazdaság átalakítására használta fel, mintegy a „gazdasági alkotmány” módosításának eszközeként. A csatlakozás ugyanis legitimálta a szocialista kormány liberalizációs és modernizációs csomagját. A pénzügyi szektor liberalizációjával kapcsolatos vitákat például teljes mértékben fölöslegessé tették a szigorú közösségi szabályok, amelyeket a csatlakozás után Spanyolországban is alkalmazni kellett.

Ezt a spanyol kormányzati stratégiát erősítette a csatlakozási időszakkal egybeeső spanyol gazdasági fellendülés, amely kedvező körülményeket teremtett a modernizációs intézkedések keresztülviteléhez, és ellensúlyozta a csatlakozás tagadhatatlan negatív hatásait. A GDP az 1986 és 1990 közötti időszakban évente átlagosan 4,5 százalékkal nőtt. Az egy főre jutó GNP 1987-ben a Közösség átlagának 70 százaléka volt, de 1991-re annak 79,8 százalékára növekedett. A kedvező gazdasági folyamatokból általánosan arra következtek, hogy a gazdaság fellendülése a Közösséghez való csatlakozás egyenes következménye. Ebben a gazdasági klímában az integráció negatív hatásai nem váltak nyilvánvalóvá a választók számára, ami hozzájárult az integrációt lelkesen támogatók táborának további növekedéséhez. Mindezek a körülmények lehetővé tették, hogy az integrációs tagság a spanyol gazdaságpolitika legfőbb legitimációs forrásává, Spanyolország pedig a további integráció lelkes hívévé váljék.

Az új gazdasági környezetben a kormány két eszközzel igyekezett növelni a gazdasági szereplők versenyképességét. Az egyik az inflációellenes politika volt. A társadalmpolitikai szempontból lényegesebb intézkedés a keresetkiáramlás visszaszorítása volt, amit a szakszervezetekkel való megállapodással szerettek volna megvalósítani. A kormány restriktív bérpolitikája szociális feszültségeket okozott, amelyek 1988 decemberében általános sztrájkba tor-

kolltak. Ezért a kormány 1991 tavaszán keretegyezményt hozott létre,<sup>4</sup> amely a megalapozott gazdasági növekedés biztosítása érdekében megkísérelte stabilizálni az árakat, féken tartani a keresetek növekedését, csökkenteni az államháztartási kiadásokat, és növelni a munkaerőpiac rugalmasságát. A szakszervezetekkel azonban nem sikerült megkötni a társadalmi megállapodást, így a kormány tovább folytatta megkezdett gazdaságpolitikáját, és a szakszervezeteket okolta a gazdasági problémákért.

A szocialista kormány társadalompolitikáját érő bírálatok élet kezdetben tompította az EK-tagság kérdésében kialakult ösztársadalmi konszenzus. A kilencvenes évek elején azonban fokozatosan szétfoszlott ez a társadalmi megegyezés. Az integráció egyik legfontosabb gazdasági következménye az európai gazdasági folyamatokhoz való kapcsolódás volt, amelynek a pozitívumok mellett megvolt az a visszavonhatatlan következménye, hogy a viszonylag gyenge, tőkehiányos spanyol gazdaság jelentős mértékben függővé vált a külföldi tőkebefektetésektől. A korábbi stratégia, azaz a belső gazdasági liberalizáció és modernizáció, valamint az EK-tagságból eredő intézkedések összekapcsolása, illetve az utóbbinak legitimációs forrásként való felhasználása egyszeriben összeomlott. A kilencvenes évek elején tapasztalt európai gazdasági válság meghozta Spanyolország számára a kijózanodást. A külföldi befektetők tömegesen vonultak ki a spanyol tőkepiacról, az ezt követő rohamos gazdasági hanyatlás<sup>5</sup> pedig egyértelműen az európai integráció gazdaságpolitikai következményeire volt visszavezethető. A gazdasági válság nyilvánvalóvá tette a spanyol választók számára a spanyol gazdaságnak a yengességéből fakadó kiszolgáltatottságát és a tagság árát.

1. táblázat

## Gazdasági összehasonlítás

	GDP növekedés		Egy főre jutó GDP (%)		Munkanélküliség (%)		Adósságállomány a GDP százalékában		Infláció (%)	
	Spanyol	EK	Spanyol	EK	Spanyol	EK	Spanyol	EK	Spanyol	EK
1981	-0,2	-	74,2	100	14,4	7,7	-	-	14,6	-
1982	1,6	-	73,4	100	16,3	9,0	-	-	14,4	-
1983	2,2	-	73,5	100	17,8	9,9	-	-	12,2	-
1984	1,5	-	73,4	100	20,6	10,7	39,9	56,4	11,3	-
1985	2,6	-	72,8	100	21,8	10,8	45,2	59,1	8,8	-
1986	3,2	-	72,5	100	21,1	10,7	46,2	60,0	8,8	-
1987	5,6	-	74,7	100	20,4	10,3	46,7	61,5	5,3	-
1988	5,2	-	75,7	100	19,3	9,7	42,9	61,0	4,8	-
1989	4,8	-	76,9	100	17,1	8,9	44,2	60,3	6,6	-
1990	3,6	-	77,8	100	16,1	8,4	44,5	60,3	6,7	-
1991	2,4	-	79,0	100	16,3	8,6	45,6	61,8	5,9	-
1992	0,8	-	77,6	100	18,4	9,5	46,4	63,4	5,9	-
1993	-1,0	-	73,9	100	22,7	-	-	-	4,9	-

Forrás: Eurostat Data.

Az EK-tagság tehát a kilencvenes évek elejének gazdasági visszaesése

miatt nem legitimálta többé a spanyol kormány gazdaságpolitikáját. Sőt, éppen ellenkezőleg: hirtelen fordulattal egyfelől a társadalmi elégedetlenség, másfelől pedig a baloldali pártok és a szakszervezetek támadásainak forrása lett az EK-tagság. Az utóbbiak véleménye szerint a Maastrichti Szerződés csak ürügy volt arra, hogy a kormány „megpuhítsa” a közvéleményt, és kérésztülvigye a munkavállalók jogait csorbító csomagot. Először történt meg ekkor a spanyol EK-kapcsolatok történetében, hogy széles körben megkérdőjelezték az EU-tagság értelmét és társadalmi hasznát.<sup>6</sup> Ez, a politikai közhangulatban bekövetkezett fordulat azonban nem vonta maga után a gazdaságpolitika lényeges pontjainak korrekcióját, mivel a gazdaságpolitika központi elemeit illetően minden parlamenti képviselőcsoport<sup>7</sup> egyetértett. Bár alapvető fordulat nem következett be, ám ez az attitűdváltozás nem hagyta érintetlenül a spanyol EU-politikát. Az EU-tagsághoz fűzött spanyol álomszertefoszlása a kilencvenes évek elején arra kényszerítette a kormányzó erőket, hogy megkíséreljék demonstrálni a választók előtt: a kormány mostantól mindent elkövet azért, hogy Spanyolország a lehető legtöbb előnyhöz jusson az integrációból.

## 2. Az EU-tagság a mérlegen

Spanyolországban az EU-tagságból eredő hasznai és kárai elemzésénél tisztázni kell, hogy a spanyol csatlakozási kérelem elsődleges motivációja politikai és nem gazdasági természetű volt, emiatt háttérbe szorultak a tisztán gazdasági szempontok. A tagság lehetséges következményeit tehát nem a szigorúan vett gazdasági előnyök és hátrányok oldaláról vizsgálták. A tagság mellett szóló döntő érv az volt, hogy az integrációba való betagozódás megszilárdítja majd a demokratikus politikai berendezkedést. Magyarán szólva az integráció eredményeként leszűkül majd a hazai politikai szereplők mozgástere, és kölcsönös függőség jön létre a közösség intézményei és a spanyol politikai intézményrendszer között. Spanyolországban a demokratikus berendezkedés legfőbb garanciájának tekintették az európai integrációban való részvételt.

A csatlakozási tárgyalások gazdasági tekintetben a piacok kölcsönös megnyitására koncentráltak,<sup>8</sup> ez azonban iparágak egész sorát érintette hátrányosan, hiszen képtelenek voltak lépést tartani a német és a francia versenytársakkal. A kényszerű eredmények, amelyeket a csatlakozási tárgyaláson tettek a mezőgazdasági export terén, komoly érvágást jelentettek a szűkös kilencvenes esztendőkből.

A spanyol kormány ezért 1992-től arra kényszerült, hogy új stratégiával kísérelje meg kedvezőbbé „varázsolni” a tagság gazdasági mérlegét. Ezt a stratégiát két kérdés köré építették. Egyrészt megkíséreltek létrehozni egy megújított közösségi újraelosztási rendszert. Ez nem azt jelentette, hogy pusztán elégedetlenek voltak a támogatások összegével (2. táblázat); törekvéseik elsősorban az újraelosztási rendszer reformjára és alapvető uniós alapelvként történő deklarálására irányultak. Az ehhez szükséges források biztosításához pedig fokozottan igénybe kívánták venni a potenciális jövődöbéli

EU-tagok erőforrásait, s ezt mint alapvető stratégiai célt akarták érvényesíteni az új tagok csatlakozási alkunál.

2. táblázat

Spanyolország részesedése EU-forrásokból (millió ECU)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
EAGGF garancia	-	-	1993,1	1910,7	2089,5	2459,9	3567,7
EAGGF támogatás	-	-	65,6	252,5	188,8	506,9	557,5
Európai Regionális Fejlesztési Alap, ERDF	-	-	535,4	889,7	1063,0	1576,9	1995,3
Európai Strukturális Alap, ESF	-	-	297,3	494,8	408,3	818,6	814,6
Visszatérítések	-	-	115,9	118,0	122,1	123,0	68,0
Egyéb	-	-	56,1	57,8	39,4	38,5	542,1
Összes támogatás	788,3	1355,9	3063,2	3723,0	3910,9	5523,4	7567,6
Hozzájárulás	853,0	1056,6	1817,1	2281,7	2951,9	3764,8	5031,7
Egyensúly	-64,7	299,2	1246,1	1141,3	959,0	1758,6	2535,9
EU-költségvetés százalékában	2,26	3,82	7,25	8,11	8,38	9,62	12,9
Visszatérülési mutató	94,42	128,32	168,58	163,17	132,49	146,17	150,41

Forrás: Court of Auditors.

In: Carlos Closa: *National Interest and Convergence of Preferences.*

### 3. A spanyol offenzíva az EU-támogatások ügyében

A fentiekben elemzett belpolitikai okok miatt a spanyol kormány lépéskényszerbe került, hiszen bizonyítania kellett választói számára a tagság gazdasági eredményeit, illetve azt, hogy mindent megtesz a hasznok maximalizálásáért. Ennek már volt előzménye, hiszen közvetlenül a spanyol csatlakozás után a korábbiánál bőkezűbb, úgynevezett újraelosztási politika<sup>9</sup> kikényszerítése érdekében több elemből álló stratégiát igyekeztek megvalósítani. Az első látványos eredmény az volt, hogy a strukturális alapokból Spanyolország már közvetlenül a csatlakozás után támogatásban részesült, holott jó néhány tagállam azzal érvelt, hogy az átmeneti periódusban<sup>10</sup> költségvetési egyensúlyra kell törekedni az új tagokkal kapcsolatban.

A Strukturális Alap közvetlen pénzbeli támogatással igyekezett gazdasági fejlődést stimulálni a közösség elmaradott területein, függetlenül attól, hogy az adott terület gazdagabb vagy szegényebb tagállamban található-e. Ilyen támogatásra jogosult területnek minősült egész Portugália és Görögország. Ugyanakkor a támogatás sok mezőgazdasági területet érintett – így a spanyol Extremadurát és Andalúziát –, de a tehetősebb országok egyes régióit is. A Strukturális Alap legfontosabb eleme az Európai Regionális Fejlesztési Alap, amely a tagállamokkal közösen kizárólag olyan projekteket támogat, amelyek már kaptak állami támogatást. A Strukturális Alapok működését ért legfőbb

spanyol kritika arra vonatkozott, hogy ez a támogatási rendszer a szereplők (támogatási csatornák) nem kívánatos túlburjánzásához vezet.<sup>11</sup> Kifogásolták azt is, hogy a szaporodó támogatási csatornák összemossák a pontosan körülhatárolt támogatási kritériumokat, s ez túl nagy diszkrecionális döntési jogkörhöz juttatja a Bizottságot. Ennek egyenes következménye egyrészt a tagállamok közötti állandó féltékenység, másrészt a regionális kormányzatok túlzott megerősödése, ami gyengíti a központi kormányzat pozícióit.

Az utóbbi jelenség különösen aggasztja a spanyol kormányt, hiszen az alkotmány egységes államként definiálja ugyan Spanyolországot, valójában azonban az alkotmányos struktúra inkább a föderaliztikus berendezkedésre emlékeztet.<sup>12</sup> A 17 „Autonóm Közösség” sok feszültség forrása volt Spanyolországban. Katalónia és a baszk terület vezetősége úgy tekint az európai integráció folyamatára, mint a Madridtól való függetlenedés eszközére. Mindezek alapján érthető, hogy Madrid minden tőle telhetőt elkövetett annak érdekében, hogy ezek az Autonóm Közösségek ne juthassanak az ő megkezdésével jelentős támogatáshoz Brüsszelből.

Spanyolország mindezekről függetlenül kezdettől fogva azt akarta elérni, hogy növekedjék a strukturális alapok nagysága. Azzal érvelt, hogy az egységes európai piac létrehozására irányuló további lépésekkel együtt meg kell tenni azokat a szükséges intézkedéseket is, amelyek a kevésbé tehetőrs országokban semlegesítik az egységes piac (SEM) negatív hatásait.<sup>13</sup> Bár a stratégia sikerét jelzi, hogy 1988 és 1992 között megduplázódott az alapok vagyona (7 milliárd ECU-ról 14 milliárdra), a spanyol politikai vezetés mégis elégedetlen volt. Ennek oka az, hogy a spanyol stratégiák elsősorban nem konkrét összegekben és költségvetésekben gondolkoztak, hanem átfogó alapelvekben, amelyek újraelosztási szemlélettel itatnák át a költségvetési tervezést. Az egységes európai piac működése ugyanis veszteségeket okoz a szegényebb és relatív többletet a gazdagabb tagállamoknak. Mindezek a folyamatok pedig nemhogy a tagállamok fejlettségbeli különbségeinek csökkenéséhez, hanem éppen ellenkezőleg, azok mélyüléséhez vezetnek majd. Az ezzel együtt járó szociális feszültségeket pedig csak olyan átfogó – regionális fejlesztési és strukturális korrekciók – politikával lehet megelőzni, amely csökkenti a veszteségek és hasznok eloszlásában mutatkozó különbségeket.

Ezeket az elveket tükrözte a Maastrichti Szerződéssel kapcsolatban képviselt spanyol álláspont, ahol a szociális kohézió uniós alapelveként való elismertetéséért szálltak síkra. A spanyol érvelés innovatív természete abban rejlett, hogy az addig általánosan elfogadott regionális megközelítés helyett az államok közötti felzárkóztatásra helyezte a hangsúlyt. Eszerint a kohéziós alapelveket mind a bevételi, mind pedig a kiadási oldal tervezésénél szem előtt kellene tartani. Ennek érdekében növelni kellene a strukturális alapok által a szegényebb tagállamokban elköltött összeget.

A bevételi oldallal kapcsolatban fölvetették, hogy a fogyasztási adók alapján fizetendő közösségi hozzájárulás számítási módja a szegény államokat sújtja, míg a gazdagabbak számára kedvező.<sup>14</sup> A spanyol kormány ugyanis (a magas belső fogyasztás miatt) attól tartott, hogy két éven belül Spanyolország közösségi – főként a fogyasztási adóból származó – befizetései meghaladják majd a közösségi költségvetésből származó támogatások összegét.

A közösségi költségvetés rendszere ekkor úgy működött, hogy a „Szegény Négyek” esetében a közösségi hozzájárulás egy főre jutó, GNP-hez viszonyított aránya jóval meghaladta az összes többi tagállam azonos mutatóit.<sup>15</sup> Éppen ezért javasolták a bevételi források kiegészítését egy olyan új elemmel, amely a tagállamok relatív gazdasági erejét venné figyelembe.

A harmadik javaslat egy olyan új Kohéziós Alap létrehozására vonatkozott, amelyben csak a „Szegény Négyek” – Görögország, Írország, Spanyolország és Portugália – részesednének. A közösségi támogatás szükségességét a spanyolok az alábbi érveléssel támasztották alá: 1989-ben kiszámolták, hogy ha a Közösség tagállamai folyamatosan évente csupán 1,5 százalékos mértékű átlagos GDP növekedést produkálnának, akkor Spanyolországban ugyanezen időszakban 4,5 százalékos növekedést kell produkálnia ahhoz, hogy 2000-re utolérje a nagyobb tagállamok fejlettségi szintjét. Ezt a fejlődési ütemet pedig elképzelhetetlennek tartották külső gazdasági segítség nélkül.

A Kohéziós Alapra vonatkozó javaslat azt a spanyol kormányzati törekvést tükrözte, hogy minimalizálják a helyi önkormányzatok szerepét és önállóságát a támogatásokkal kapcsolatban. Az Alapból így csak tagállamok részesülhetnek, s a támogatást kizárólag infrastrukturális és környezetvédelmi beruházásokra fordíthatják. Követelésüknek a spanyolok azzal adtak súlyt, hogy a fenti javaslatok támogatásától tették függővé az EU bővítéséhez szükséges hozzájárulásukat. Ezt az adut különösen az Edinburgi Csúcstalálkozón játszották ki, ahol a Delors II. csomagot vitatták meg, és végső formába öntötték a Kohéziós Alap nagyságára és a részesülők körére vonatkozó végleges szöveget. A spanyol javaslatot így sikerült keresztülvinni,<sup>16</sup> s a Kohéziós Alapot legkésőbb 1993. december 31-éig létre kellett hozni.

A Kohéziós Alap kiadásainak finanszírozására kétféle javaslatot tettek le a Bizottság asztalára. Egyfelől javasolták a közösségi költségvetés növelését 1,37 százalékkal, ebből azonban végül csak 1,24 százalékos emelést fogadtak el.<sup>17</sup> Az emelés a spanyol álláspont szerint azért volt indokolt, mert a strukturális alapok támogatásai hozzájárulnak a szegényebb tagok GNP-növekedéséhez. A tehetősebb tagok ezzel szemben arra hivatkoztak, hogy a GNP ezen növekménye nem a strukturális alapok következménye, hanem az európai piac továbbfejlesztése eredményezi azt. Bár Gonzalez nem könyvelhetett el teljes sikert ezzel a kérdéssel kapcsolatban, azt mindenesetre elérte, hogy az EU vezetőinek figyelme a kérdésre irányult. Spanyolország, mint a „Szegény Négyek” leggazdagabbika – s egyúttal a „Gazdag Tizenegyekhez” legközelebb álló szegény állam – vezető pozíciót vívott ki magának a kevésbé fejlett országok között.

Ez a korlátozott mértékű emelés fölvetette a másik spanyol javaslat elfogadását. Ennek értelmében csökkennének más kiadások, ami érzékenyen érinthette és természetesen megkurtíthatta a gazdagok EU-költségvetésből való részesedését is. Éppen ezért a spanyol külpolitika – jól ismerve az erőviszonyokat – a végső döntésben központi szerepet játszó Németország és Nagy-Britannia felé tett gesztust. Egyfelől elfogadta a Kelet-Német Tartomány (Lander) felvételét az elsődlegesen támogatást élvező régiók listájára.

Az angolokat a bővítés elleni vétó kilátásba helyezésével sikerült „megnyerni” a javaslat támogatásához.

A spanyol offenzíva végül látványos eredményre vezetett:

- A Kohéziós Alap 1997-ig 10 milliárd ECU, az 1997 és 1999 közötti időszakban 5,1 milliárd ECU támogatást nyújt a „Szegény Négyek” számára. Ennek az összegnek 52, illetve 58 százalékát Spanyolország kapja.

- A tagállamok hozzájárulásával kapcsolatos reform<sup>18</sup> 1,1–1,5 milliárd ECU közötti összeggel csökkenti Spanyolország befizetéseit.

A spanyol vezetők ugyanakkor fölmérték a kétféle alpból Spanyolországnak származó előnyöket és hátrányokat. A Kohéziós Alapok elosztásában a Bizottság, míg a Strukturális Alap ügyeiben a Spanyol Autonóm Közösségek bírnak döntő befolyással. Így ugyan mindkét támogatási forma fölbecsülhetetlen anyagi segítséget nyújt a spanyol kormánynak a jólét megteremtéséhez, ugyanakkor egyfelől Brüsszel, másfelől az erősödő regionális kormányzatok révén erodálja a központi kormányzat erejét.

A két fejlesztési alap esetleges jövőbeli, keleti orientációja (az új tagállamok felé) a „keleti veszedelem” második hullámát jelentené a spanyolok számára, hiszen már a külföldi befektetők látványos Kelet felé fordulását is komoly csapásként élték meg.

#### 4. A siker titka: kifinomult koalíciós technikák

Spanyolország különösen jó példa arra, hogyan tud egy közösségi, viszonylag új és geopolitikai szempontból a Közösség perifériáján fekvő tagállam a tényleges gazdasági, politikai súlyához képest lényegesen nagyobb befolyást gyakorolni a Közösség döntéseire, és hatékonyan képviselni az érdekeit. A spanyol koalíciós politika legszembetűnőbb tanulsága talán az, hogy az érdekek egybeesése önmagában nem elegendő alap egy tartós koalíciós együttműködéshez. Ezért nem alakított ki Spanyolország szorosabb együttműködést az angolokkal, akikkel pedig számos kérdésben<sup>19</sup> megegyeznek az érdekeik. A spanyol kormány azonban tudatában volt a koalíció veszélyeinek, és főleg annak, hogy a koalíció fenyegeti saját belső föderaliztikus berendezkedését. Az angol–spanyol koalíciót esetlegesen összetartó erőt gyengítette az a tény, hogy az Egyesült Királyság nettó értékben többet fizet a Közösség kasszájába, mint amennyit kivesz onnan, Spanyolország pedig éppen ellenkezőleg.

Ezzel szemben Spanyolország gyakran vesz részt két olyan koalícióban, amelyek közül egyik sem intézményesült. A „Szegény Négyek” Kohéziós Csoportjához tartozó országok érdekei sok tekintetben egybeesnek gazdasági fejlettségük hasonló szintje miatt. Mindannyian érdekeltek tehát abban, hogy minél nagyobb szeletet hasítsanak ki a közösségi tortából felzárkóztatásuk támogatására. Ugyanakkor nem osztják minden tekintetben a spanyol álláspontot. A kohézió alapelvét ők is támogatják, de szeretnének minél többet profitálni a régiók támogatásából is, ami ellenkezik a spanyol koncepcióval. Gyengíti a csoportot az a tény is, hogy a „három szegény” csak 48, illetve 42 százalékkal részesül a „Négy Szegénynek” címzett támogatásból.<sup>20</sup> Spanyolország fölismerte, hogy ha saját előnyére akarja formálni a Közösség

ügyeit, akkor elsősorban saját erejére kell támaszkodnia. A kohéziós csoportot ezért számos ügyben legitimációs forrásként használta, így bizonyítva, hogy nem saját önző érdekeit igyekszik keresztülvinni, hanem a csoport érdekeit képviseli.

A *Mediterrán Országok Csoportját* számos kérdés köti össze: egyebek közt gazdasági (például a mezőgazdasági támogatások ügye) és politikai érdekek (az Afrikából bevándorlók problémája). Ezen együttműködés szerepét a jövőben növelheti az északi, valamint az esetleges keleti bővítés, és növelhetik a koalíciók. Spanyolországnak elemi érdeke stabilizálni a Mediterrán Koalíciót, mivel politikai befolyását és szavazati erejét számos kérdésben olyan országok egészíthetik ki, mint Franciaország vagy Olaszország.

A vezető spanyol politikusok ugyanakkor már a csatlakozási tárgyalásokon megtanulhatták azt a leckét, hogy Párizs és Bonn jóváhagyása nélkül nincsen nyert ügy. A Franciaországgal és Németországgal való együttműködés tehát nem közös érdekekre, tradicionális kapcsolatokra, hanem politikai előrelátásra, mondhatni, számításra épül. Spanyolország ezért igyekezett készségesen támogatni a francia és német javaslatokat, hogy az őt leginkább érintő kérdésekben, így a kohéziós alapok ügyében – amelyben Németországgé volt a végső szó – benyújthassa a számlát. Ám minden ilyen irányú törekvése ellenére sem tekintik őt ezek a befolyásos tagállamok egyenrangú partnernek.

További tanulság tehát az, hogy a spanyol politika igyekszik elkerülni a koalíciók intézményesítését, és egyszerre több vasat tart a tűzben. Mindig azt a kapcsolatot igyekszik igénybe venni, amelyik a legtöbb előnnyel kecsegtet az adott ügyben.<sup>21</sup>

### III. A jogharmonizációból fakadó kötelezettségek

#### 1. Az EU-tagság hatása a munka világra

A spanyol jogrendszer a munkaerő szabad áramlásának biztosításával kapcsolatban már a csatlakozási tárgyalások előtt összhangban volt a legtöbb közösségi jogszabállyal, így a spanyol törvényhozásnak csak kevés teendője akadt ezen a területen. Ennek legfőbb oka az volt, hogy a Spanyolországra tradicionálisan jellemző migrációs mozgalmak már jóval korábban szükségessé tették a bilaterális egyezményeket számos kérdéssel, különösen a társadalombiztosítási rendszerek harmonizációjával kapcsolatban. Az 1960-as években körülbelül egymillió spanyol hagyta el a szülőföldjét, hogy külföldön találjon munkát. Az 1990-es évekre már nem ez a jellemző, ekkor ugyanis inkább a külföldi munkavállalók beáramlása indult meg, elsősorban az idegenforgalom terén. Így tehát a spanyol munkavállalók kis hányada profitált a szabad mozgást garantáló közösségi erőfeszítésekből.

Spanyolország 1986-ot megelőzően több mint húsz állammal – európaiakkal és amerikaiakkal egyaránt – kötött kétoldalú egyezményeket, amelyek biztosították, hogy azok se maradjanak társadalombiztosítási ellátás nélkül, akik több országban dolgoztak. A csatlakozási egyezmény értelmében az

egyezmények helyébe a közösségi tagállamokkal kapcsolatban a közösség jogszabályai léptek, amelyek közül a legjelentősebbek a 1408/71. és az 574/72. számú rendeletek, azok, amelyek a legfontosabb szabályokat tartalmazzák. A közösség tagállamai közül csupán Görögországgal és Írországgal nem kötött Spanyolország bilaterális megállapodást. Ezek a megállapodások rendkívüli módon leegyszerűsítették és megkönnyítették a jogharmonizációt ezen a területen, hiszen a már eddig is alkalmazott elveket és gyakorlatot kellett hozzáigazítani a közösségi joghoz. A közösségi munkavállalók spanyolországi szabad mozgásának biztosításához viszont szükség volt ebben a körben jogalkotásra,<sup>22</sup> mivel ennek szabályozása korábban érthetően nem volt indokolt.

A spanyol jogharmonizáció a hatályos jog kiegészítését jelentette a fentiekén túl az olyan területeken, mint a nemek közötti megkülönböztetés tilalma a munkavállalással vagy a társadalombiztosítással összefüggésben,<sup>23</sup> illetve a munkavédelem a zajártalmakkal és a vegyi anyagokkal szemben.<sup>24</sup>

Számos más területen, így az alábbi irányelvekkel kapcsolatban sem volt szükség jogalkotásra, mert a hatályos spanyol szabályok már a csatlakozáskor minden tekintetben megfeleltek azok előírásainak:

- 75/129. sz. Irányelv a tömeges elbocsátásoknál alkalmazott eljárásról,
- 77/187. sz. Irányelv a dolgozók jogairól a társaság tulajdonosának megváltozásakor,
- 89/987. sz. Irányelv a dolgozók jogairól a munkáltató fizetéseképtelensége esetén.

A spanyol jogrendszernek az EU joggal való harmonizációja számos területen tette szükségessé új jogszabályok meghozatalát, illetve már meglévők módosítását, kiegészítését. Ugyanakkor a csatlakozás miatt nem volt szükség átfogó jogalkotásra, mivel a spanyol jog nagyon sok vonatkozásban már felkészülten várta a jogharmonizáció kihívását. A változtatások pedig pozitívak voltak, mert bővítették a munkavállalói jogokat.

A jogharmonizáció negatív következménye, hogy sokkal bonyolultabbá vált az adminisztráció, új szervezeteket és ügyosztályokat<sup>25</sup> kellett létrehozni (ez utóbbi a köztisztviselők idegennyelv-tudásának teljes hiánya miatt nehézkesen ment).<sup>26</sup> Magas rangú kormányzati tisztségviselők elmondása szerint rendkívül magas költségekkel jár az EU-szervekkel való kapcsolattartás.

A csatlakozási tárgyalásokon Spanyolországnak lényegében csak az átmeneti időszak időtartamával kapcsolatban volt mozgástere. Az átmeneti időszak<sup>27</sup> az ágazati politikákhoz (például mezőgazdaság) hasonlóan rendkívüli fontossággal bírt, s ennek megfelelően ez a kérdéskör váltotta ki a legélesebb vitákat a közösség képviselői és spanyol tárgyalópartnereik között. A spanyol fél a minél hosszabb átmeneti időszakban volt érdekelt, hogy az ország felkészülhessen a személyek szabad mozgását biztosító szabályok következményeire. A spanyol munkavállalók számára a szabad munkavállalást elősegítő szabályok bevezetése nem sok előnnyel kecsegtet, mert a spanyol munkaerő viszonylagos képzetlensége és versenyképtelensége<sup>28</sup> miatt a hatvanas évekhez képest ma már csak nagyon kevesen találnak munkát Nyugat-Európában. A közösség tagállamainak polgáraiban viszont annál nagyobb a hajlandóság a spanyolországi munkavállalásra, ami elől az átmeneti periódus vége hártja

el az utolsó akadályokat is, további foglalkoztatási problémákat okozva a spanyol kormánynak. A Csatlakozási Egyezménybe foglalt hétéves átmeneti időszak sikeresnek és indokoltnak bizonyult Spanyolország számára.

Spanyolország 1986 és 1989 között összesen 1,861 millió ECU támogatásban részesült az Európai Szociális Alapból. A csatlakozás évében ez az összeg még csupán 385 millió ECU volt, 1989-ben már elérte az 556 millió ECU-t. A támogatás megítélésénél prioritást élveztek a képzési programok. 1986-ban és 1987-ben a teljes támogatás 68, illetve 69 százalékát ítélték oda képzési programokra, ám ez az arány 1988-ban már 79 százalék, 1989-ben pedig 75 százalék volt. A programokban részt vevők száma minden évben meghaladta a félmilliót. Az EU-tagságból származó előnyök és hátrányok elemzésénél hangsúlyozni kell az Európai Szociális Alap rendkívül pozitív hatását, hiszen csak az 1989-ig eltelt négy év során több mint kétmillió spanyol polgár vett részt az Alapból támogatást élvező programokban.

### *3. Egyenlő esélyeket nőknek és férfiaknak Spanyolországban is*

A nemek közötti megkülönböztetés tilalmára vonatkozó, részletes közösségi szabályozás megszületése leginkább annak a törekvésnek volt köszönhető, hogy azok az országok, amelyek megvalósították az egyenlő bánásmód elvét, ne szenvedjenek a versenyben hátrányt azokkal szemben, ahol ezt még nem érték el. A Bizottság az elvek gyakorlati érvényesítése érdekében programokat dolgozott ki, amelyek közül az 1986–90 közötti időszak középtávú programjának végrehajtására született meg Spanyolországban a Nők Egyenlő Esélye Biztosításának Nemzeti Terve (1987–90). A terv célkitűzései között szerepelt, hogy megkönnyítsék a nők esélyeit a továbbtanulási, kulturális, egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzájutás terén, továbbá, hogy visszaszorítsák a munkavállaló nőkkel szemben széles körben tapasztalható diszkriminációt.

A Nemzeti Terv végrehajtása során a jogrendszer átvilágítása számos jogintézmény módosítását, illetve megteremtését tette szükségessé:

- a szülési szabadság időtartamát 16 hétre, a gyermekneveléshez igénybe vehető szabadság tartamát pedig egy évre növelték,<sup>29</sup>

- a munkahelyi szexuális zaklatást vétségnek és az ezért követelhető kártérítést peresíthető jognak minősítették,<sup>30</sup>

- a munkavállalóval szemben alkalmazott diszkriminatív intézkedéssel kapcsolatos perekben a bizonyítási teher átkerült a munkavállalótól a munkáltatóhoz,<sup>31</sup>

- a munkáltatók által a munkához jutással vagy a munkafeltételekkel kapcsolatban hozott diszkriminatív intézkedés súlyos cselekménynek minősül.<sup>32</sup>

Ezek az új szabályok és jogintézmények a Bizottság középtávú programjának hatására születtek meg, amelynek célja és értelme a tagállamok szakmai támogatása és bátorítása volt a nők egyenjogúságának előmozdítására. A Szociális Minisztérium értékelése szerint a program rendkívül sikeresnek bizonyult. Leglátványosabb eredménye az egyenlő bánásmód biztosításáért folytatott munka infrastrukturális, szervezeti hátterének megteremtése volt.

Számos Autonóm Közösség fogadott el saját programot az egyenlő esélyek biztosítására.

A Nemzeti Terv keretén belül több program indult újtára: a rendőrségi segítségnyújtás biztosítására a nők számára, a női rabok életfeltételeinek javítására, a szexuális felvilágosítás javítása érdekében, valamint egészségügyi információs és a nemzetközi együttműködést erősítő programok.

Az EU-tagság tehát kétségtelenül óriási fejlődést eredményezett ezen a területen.

#### *4. Spanyol egészségügy. Egy csapásra egészségesebb ügy?*

Az integrációs tagság – minden más tagállamhoz hasonlóan – a spanyol egészségügy tekintetében is egyszerre járt negatív és pozitív következményekkel.

1. A hátrányos következmények között kell megemlíteni, hogy sok tekintetben romlottak a lakosság egészségügyi helyzetére vonatkozó statisztikák. Csökkent a várható élettartam, amit a hódító „nyugati” életstílusnak, de legfőképpen a megváltozott étkezési szokásoknak<sup>33</sup> tulajdonítanak a szakemberek. Spanyolország esete tehát cáfolni látszik azt a tételt, amely szerint a nagyobb egészségügyi kiadások automatikusan jobb egészségi állapothoz is vezetnek.

2. Az integráció negatív hatása az is, hogy a gyógyszerárak jelentős mértékű emelkedése miatt nőtt a spanyol költségvetés nominális kiadása, és megnőtt az egészségügy kiadásainak a GNP-hez viszonyított aránya is.

3. Szintén negatív tendencia, hogy a munkaerő szabad áramlása miatt számos külföldi egészségügyi szakember dolgozik Spanyolországban, ahol pedig tradicionálisan magas a munkanélküliség az egészségügyi szakemberek körében.

Nem hallgathatók el ugyanakkor a csatlakozás kétségtelen előnyei sem.

1. A közösségi jog a korábnál sokkal szigorúbb szabályozást vezetett be a környezet- és munkavédelem minden területén.

2. A közösség számtalan programot és kampányt támogatott Spanyolországban a legkülönbélebb betegségekkel (rák, AIDS, kábítószer-fogyasztás stb.) kapcsolatban. Olyan egészségügyi vonatkozású kezdeményezést is elindítottak, mint amilyen például a fogyasztóvédelem fokozása, a gyógyszeripari termékek szabályozása.

3. Spanyolország az Unió több országával épített ki tudományos és technikai együttműködést az egészségügy területén.

A mérleg a spanyol kutatók értékelése szerint az előnyök felé billen, bár kétségtelen, hogy ezek az előnyök más szektorokban annál negatívabb utóhatást fejthetnek ki.

#### IV. A szociális ellátórendszer reformja 1986 után

Az európai integrációhoz való spanyol csatlakozás és az ennek részletkérdéseit rendező Csatlakozási Egyezmény természetesen nem gyakorolt semminemű közvetlen hatást a spanyol szociális védelem rendszerére, hiszen a Közösség ezen a területen nem törekedett többre annál, hogy koordinálja a tagállamok rendszereit. Ez a „koordináció” leegyszerűsítve annyit jelent, hogy a közösségi szabályokból derülnek ki az alkalmazandó szabályok, ha két vagy több tagállam érintett az adott ügyben.<sup>34</sup>

Az az állítás sem lenne ugyanakkor helytálló, amely szerint a csatlakozás semminemű – közvetett – hatást sem gyakorolt a spanyol szociálpolitika reformjára. Ezek a közvetetten érvényesülő folyamatok azonban nehezen megragadhatóak, s csak a szociális védelem egyes területeinek és a bekövetkezett változásoknak az alapos elemzésével ismerhetők meg. Erre tesztek kísérletet az alábbi fejezetben.

##### 1. Terjeszkedés kontra forráshiány

A szociális védelem rendszerének megismeréséhez célszerű felmérni, hogy a GNP hány százalékát fordítja az adott állam szociális kiadásokra. Spanyolország ebben a tekintetben komoly hátrányban volt a többi EU-tagállammal szemben (lásd a 3. táblázatot), annak ellenére, hogy 1968 és 1980 között megkétszerezte szociális kiadásait.<sup>35</sup> Különösen nagy volt a spanyol lemaradás a szociális ellátórendszer állami támogatása terén.<sup>36</sup> A kiadások növekedését egyfelől az ellátórendszer 1972-ben bekövetkezett reformja, másfelől pedig a növekvő munkanélküliség (és az ellátásra szorulóknak számának növekedése) idézte elő.

A szociális kiadások fajlagos növekedése a csatlakozást követően tovább folytatódott, ami a spanyol ellátórendszer és az EU-átlag közötti különbség további csökkenéséhez vezetett. Ez a folyamat az állam fokozottabb, korábban sohasem látott mértékű szerepvállalásához vezetett.

3. táblázat

A szociális védelemre fordított jövedelem a GNP arányában (%)

	Bevételek		Kiadások	
	1980	1990	1980	1990
Spanyolország	15,7	18,4	15,6	18,0
Európai Közösség átlaga	26,9	27,2	24,9	25,6
Különbség	-11,2	-8,8	-9,3	-7,6

Forrás: Eurostat Data.

A spanyol szociális kiadások növelését a nyolcvanas évek végén a közösség kívánatos és támogatandó célként ítélte meg, annak ellenére, hogy a közösség fejlett államaiban ugyanekkor pontosan a szociális kiadások folyamatos csökkentése volt napirenden. A közösség célja azonban Spanyolország

– valamint a másik három szegény tagállam – szociális ellátórendszerének korszerűsítése és felzárkóztatása volt. Ez egybeesett a kormányzó szocialisták politikájával is, akik pártjukat a többi spanyol politikai erőtől pontosan a szociális ellátórendszerrel kapcsolatos offenzív politikával akarták megkülönböztetni, illetve megjeleníteni a választók előtt.

A szociális ellátások növekedésében a külső és belső politikai szándékon kívül szerepe volt még az országban lejátszódó objektív folyamatoknak is. A nyolcvanas évek gazdasági átalakulásának egyik meghatározó jelensége a kirívóan magas munkanélküliség volt. Ez a szinte állandóan 20 százalék feletti munkanélküliség jelentős mértékben közrejátszott a szociális kiadások emelkedésében, s hosszabb távon is érezteti majd hatását, mert a munkanélküli ellátások színvonala még mindig jelentősen elmarad az EU-átlaghoz képest.<sup>37</sup>

A szociális kiadásokat generáló másik tényező a lakosság elöregedése és ennek következményeként az a tény, hogy a nyugdíjrendszer finanszírozása egyre fokozottabban szívja el a forrásokat a többi alrendszerből. A nyugdíjakra fordított összeg a GNP 5,76 százalékáról (1980) annak 8,14 százalékára nőtt (1992) 12 év alatt. Ugyanezen időszak alatt az átlagnyugdíj összege 3,57-szorosára nőtt, míg a nyugdíjasok száma 48 százalékkal emelkedett. Az özvegyi nyugdíjasok száma 63 százalékkal nőtt, ami abból ered, hogy időközben a férfiak is megszerezték az erre való jogosultságot, ami a női foglalkoztatási aktivitás erősödésének a következménye. A rokkantsági nyugdíjasok száma szintén az átlagot meghaladó mértékben növekedett. Ennek oka az volt, hogy 1985 előtt a munkanélkülivé váló dolgozók ugyanúgy jogosulttá válhattak a rokkantnyugdíjra, mint az előnyugdíjra vagy a karkedvezményes nyugdíjra.

Távol áll tőlem annak feltételezése, hogy ez sajátosan spanyol jelenség volna. Spanyolország esete talán annyiban speciális, hogy a nyugdíjrendszer átalakításának kényszere együtt jelentkezett az ellátórendszer forrásbővülésével, az ellátások kiterjesztésének folyamatával, így a politika és a társadalom fáziskéséssel ismerte föl a rendszer torzulásából származó veszélyeket. Ezekkel a problémákkal kapcsolatban is a kilencvenes évek elejének gazdasági válsága jelentett gyökeres fordulatot, amelynek egyaránt voltak belső és külső okai. Ekkor ugyanis minden korábbinál erősebben hatott a közösség mértékadó köreiben az alábbiak szerint leegyszerűsíthető közgazdasági doktrína. A közösség egyre fenyegetőbb betegsége a munkanélküliség, így minden más gazdasági, szociális célt a munkanélküliség elleni küzdelemnek kell alárendelni. A magas szociális kiadások azonban a munkáltatóktól vonják el a beruházásra fordítható forrásokat, így ha a mai szinten maradnak a szociális kiadások, akkor visszaesnek a munkahelyteremtő beruházások. Emiatt a szociális kiadások visszafogásában látták a kiutat, s erre igyekeztek rászorítani a tagállamok kormányait. Spanyolország esetében különösen indokoltnak lálták ezt a fordulatot a korábbi expanziós politika megváltoztatására, hiszen egész Európát tekintve Spanyolországban a legmagasabb a munkanélküliség. Ez a közösségi politika nem jelentkezett direkt módon jogszabályok (direktívák, ajánlások) formájában, hanem többnyire a közösségi tisztségviselők nyomásgyakorlásán keresztül nyert kifejezést.<sup>38</sup> A spanyol nyugdíjrendszer

reformjával kapcsolatban ez a nyomásgyakorlás a nyugdíjak kiszámításának megváltoztatására s a kiadások ilyen technikával való csökkentésére irányul.

A spanyol politikai erőket ezzel szemben legfőképpen a nyugdíjrendszer finanszírozása aggasztotta. A spanyol szocialisták választási kampányukat stabilan a szociális ellátórendszer köré építették, azt állítva, hogy velük el-  
lentétben a többi párt csökkenteni akarja a szociális ellátásokra fordított összegeket. A szocialista kormányok<sup>39</sup> azt hangoztatták, hogy az ő irányításukkal épült ki a semmiből a jóléti állam. Az 1993-ban megtartott parlamenti választások televíziós záróvitájában Gonzalez azt hozta fel – mint később kiderült, sorsdöntő – érvként, hogy a jobboldal csökkentené a nyugdíjakat. 1995-re azonban a helyzet tarthatatlanná vált, ugyanis mind a kormány és két munkáltatói szervezet, mind pedig egy független szakértő gárda által készített tanulmány azonos következtetésre jutott: a demográfiai folyamatok és a társadalombiztosítási kiadások jelenlegi tendenciái miatt rövid távon finanszírozhatatlanná válik a központi költségvetés. A szocialista kormány azonban elodázta a nyugdíjrendszer reformját.

A parlament 1995-ben bizottságot állított fel a nyugdíjreform előkészítésére, ez a bizottság pedig javaslatában a jelenlegi rendszer fenntartása mellett állt ki.<sup>40</sup> A bizottság 1995 áprilisában előterjesztett ajánlása Toledo Paktum néven vonult be a spanyol politikatörténetbe. A nyugdíjrendszer átalakításával foglalkozó szöveg kidolgozásában valamennyi ellenzéki és kormánypárt részt vett.<sup>41</sup> A Toledo Paktum javaslatot tett többek között a nyugdíjkorhatár progresszív és önkéntes „csúsztatására”, a speciális nyugdíjalapok számának kettőre csökkentésére.<sup>42</sup> Jelenleg egy alap szolgál a bérből és fizetésből élők, és öt speciális alap a különböző foglalkozási ágakban dolgozók ellátására. (A legmagasabb és a legalacsonyabb ellátás között háromszoros a különbség!) Arra is javaslatot tettek, hogy a jövőben a társadalombiztosítási hozzájárulásokból csak a biztosítottaknak járó ellátásokat fizessék, az egészségügyi ellátások és az egyéb szociális ellátások finanszírozása pedig az adóbevételekből történne.

A rendszer finanszírozása továbbra is elsősorban a hozzájárulásokra épül. Az EU egészét tekintve a spanyol társadalombiztosítási hozzájárulás mértéke a legmagasabbak között van,<sup>43</sup> így – főként a korábban elemzett közösségi gazdaságpolitikai doktrína miatt – Spanyolország kénytelen lesz csökkenteni a munkáltatók társadalombiztosítási terheit. A szakszervezeti mozgalmak is támogatásukról biztosították a Paktum elkészítőit. A munkáltatói érdekképviseletek és a bankszektor képviselői szintén egyetértettek a javaslatokkal, azzal a kiegészítéssel, hogy fontosnak ítélik a magán nyugdíjbiztosítók támogatását. 1987-ben vezették be az önkéntes nyugdíjbiztosítás rendszerét, amelyet pénzügyi kedvezményekkel is támogattak. 1994-ben már a lakosság 15 százaléka volt tagja valamelyik magán nyugdíjpénztárnak.

A szociális ellátásokra fordított összegek megvilágítják az ellátórendszer szerkezetét, preferenciáit. Ennek kapcsán elsősorban azt érdemes vizsgálni, hogy mely területekre fordítanak a többi tagállamnál többet, s mi van ennek a hátterében. Első látásra szembeűnő, hogy a nyugdíjrendszerre fordított pénz még a Közösség – amúgy szintén magas – átlagát is felülmúlja. A másik „túlsúlyos” terület a fentebb már említett munkanélküliségi ellátás.

4. táblázat

A szociális ellátások megoszlása 1990-ben (%)

	Egészségügyi támogatás	Öregségi nyugdíjak	Családok támogatása (anyasági és családi juttatások)	Munkanélküli segély	Egyéb támogatások
Spanyolország	33,4	48,5	1,5	16,3	0,2
EK átlaga	37,5	44,3	7,7	7,4	3,1
Különbség	-4,1	+4,2	-6,2	+11,1	-2,9

Forrás: Eurostat Data 1990.

## 2. A spanyol munkanélküliség: strukturális jelenség

A munkanélküliség az 1970-es évek vége óta Spanyolország legégetőbb társadalmi problémája. A probléma a hatvanas években gyökerezik, amikor egymillióan mentek el külföldre dolgozni, ahonnan a hetvenes évek második felében nagy tömegekben költöztek haza. Ez a folyamat egybeesett a spanyol „baby-boom generáció” munkaerőpiaci megjelenésével és a Franco-rendszer összeomlásával, valamint azzal, hogy e folyamatokkal egyidejűleg az elavult gazdasági struktúra alkalmatlan volt új munkahelyek teremtésére. Ezek az okok vezettek a munkanélküliség ugrásszerű növekedéséhez. Míg 1975-ben csak 3,5 százalék volt a munkanélküliségi arány, addig 1985-ben 21,1 (!) százalék. A szocialisták 1982-ben a választási kampányban ígéretet tettek 800 ezer munkahely létrehozására, ebből azonban rövid távon semmi nem teljesült.

Az európai integrációs folyamattal együtt járó gazdasági átalakulás folytán jelentősen nőtt a gazdaság munkahelyteremtő képessége, s így 1991-ig folyamatosan csökkent a munkanélküliek száma. A kilencvenes évek elejének gazdasági változásai azonban e tekintetben is fordulópontot jelentettek. Jelenleg senki sem tudja pontosan, hány munkanélküli is van ténylegesen az országban, bár abban mindenki biztos, hogy túl sok. 1996 decemberében 2,2 millió ember volt regisztrált munkanélküli és részesült rendszeres munkanélküli segélyben. A másik, sokat idézett statisztika 21,8 százalékról szól, s ez a munkaügyi központokban végzett felmérésekre támaszkodik.

A munkanélküliség okait részben a munka világának spanyol sajátosságaiban kell keresnünk. Komoly problémát jelent a képzett dolgozók rendkívül alacsony száma, mivel a munkások többsége az alacsony jövedelmet biztosító munkaigényes iparágakban dolgozik. A jelentős csökkenés ellenére még mindig egymillió ember dolgozik a mezőgazdaságban.<sup>44</sup> Ezeknek az ágazatoknak a jövője legfőképpen az európai piacoktól függ. A munkaerőpiac másik fontos jellemzője, hogy egyes népességi csoportok még mindig hátrányos helyzetben vannak. A lassú növekedés ellenére továbbra is nagyon alacsony a női foglalkoztatottsági ráta, magas a pályakezdő munkanélküliek száma, és folyamatosan nő a tartósan (reménytelenül) munka nélküliek száma.

A Franco-rendszerből örökölt munkajogi szabályozás, amely a munkavállaló haláláig igyekezett garantálni a munkaviszonyt, rendkívül merev. Ezek a szigorú szabályok alig adtak lehetőséget a munkáltatónak arra, hogy felmondjon fölöslegessé vált dolgozójának.<sup>45</sup> Franco ezt rendszere legfontosabb szociális vívmányának tekintette, amelyhez a későbbi szocialista kormányok sem mertek hozzányúlni. Az új, konzervatív miniszterelnök, Jose Maria Aznar<sup>46</sup> amellet érvelt, hogy Spanyolország képtelen bekapcsolódni a világgazdaságba, és kihasználni az egységes európai piac adta gazdasági lehetőségeket, valamint csökkenteni a munkanélküliséget, ha nem változtatja meg ezt a munkahelyteremtést gátló, elavult szabályozást.

A legfontosabb változást az jelentette, hogy még Gonzalez, a szocialista kormányfő engedélyezte fiatal munkavállalók alkalmazását rövid időre szóló munkaszerződéssel, ami lehetővé teszi a munkáltatónak, hogy szükség esetén végkielégítés nélkül váljon meg ezektől a munkásoktól. Ennek az intézkedésnek a hatására csupán 1995-ben 250 ezer ilyen rövid, határozott idejű munkaviszony jött létre. Nem lehet azonban előre tudni, hogy meddig tartanak az így létrejött „rugalmas” munkaviszonyok, és ez növeli a munkaerőpiac bizonytalanságát. Sokan amiatt aggódnak, hogy ez a folyamat az idősebb munkavállalók tömeges elbocsátásához és fiatalokkal való pótlásához vezet majd, ami beláthatatlan szociális feszültségek forrása lehet.

A munkanélküli programok szinte kizárólag a munkanélküliek segélyezésére összpontosították a rendelkezésre álló forrásokat, és elhanyagolták a munkanélküliség elleni küzdelem aktív eszközeit. Az EU-tagállamok közül Spanyolország fordította a legkevesebbet aktív programokra és képzésekre.

Miután jó néhány bővítő és szűkítő jellegű reformot megért már a munkanélküli ellátások szabályozása, így senkit nem lepett meg a legutóbbi, 1992-ben végrehajtott, ezúttal restriktív módosítás, amellyel hat hónapról tizenkét hónapra nőtt a jogosultsághoz szükséges biztosítási idő. Bár a segély továbbra is maximálisan két évig jár, de ez a biztosítási idő egyharmada, szemben a korábbi feles szabállyal. Az ellátás összege szintén csökkent.<sup>47</sup> Javult az új szabályok szerint azoknak az ellátása, akik nem fizettek hozzájárulást. Ugyanakkor továbbra sem részesülnek ellátásban a pályakezdő munkanélküliek, s továbbra is csak minden második munkanélküli kap valamilyen ellátást. A rendszer átalakításának egyik legfontosabb szempontja az lesz, hogy az eddigieknél fokozottabban ösztönözze a munkanélkülieket az elhelyezkedésre és az álláskeresőben való aktív részvételre.<sup>48</sup>

### 3. A spanyol család mint „jóléti szolgáltató”

Valamennyi egyéb, a fentiekben nem említett ellátási formára az európai átlagnál kevesebb jut a spanyol költségvetésből. Ezek közül is kiténik a családok támogatása, amely a GNP-hez viszonyítva a legalacsonyabb egész Európában. Ez ellentmondani látszik annak a ténynek, hogy a család a spanyol „informális szociálpolitika” legfontosabb szereplője, a szociális ellátások „szolgáltatója”. A spanyol állam tehát sokat követel a családoktól, és ezért cserébe alig nyújt valamit.<sup>49</sup>

A 18–29 év közötti fiatalok 77 százaléka a családjával él együtt, amely szükség esetén el is tartja őt. Általános jelenség a nagycsalád intézményének továbbélése: a fiatal házások együtt maradnak a szülőkkel.<sup>50</sup> A család tradicionálisan erős köteleke segíti a spanyol társadalmat abban, hogy súlyos társadalmi konfliktusok nélkül viselje el például a munkanélküliség egyébként elviselhetetlennek tűnő terhét. A spanyol családok akár évtizedeken keresztül is eltartják a jövedelem nélküli családtagot, amire nehéz példát találni más európai uniós tagállamban.

Az időskorúak közül az európai átlagnál jóval többen maradnak családjukkal: a 60 év feletti férfiak 28,2 százaléka, a nőknek pedig 32,2 százaléka él családjá körében. A mozgássérültek és az értelmi fogyatékosok ellátásában is kulcsszerep hárul a családra: az értelmi fogyatékosok 84 százalékát gondozzák családtagok.<sup>51</sup> Ezek a családok emiatt igen rossz anyagi körülmények között kénytelenek élni, és joggal sérelmezik, hogy az állam nem nyújt nekik támogatást. Egy közvélemény-kutatásban a spanyolok többsége azt mondta el, hogy szükség esetén csak a családjára számíthat, kivéve a kábítószer-élvezet és a pszichiátriai gondozás esetét, amelyekkel kapcsolatban állami és magánintézményeket is említettek. A család páratlanul erős szerepének oka az erős paraszti családi hagyományokban rejlik, ami Spanyolország esetében túlélni látszik az urbanizációs forradalmat is.

A még nem iskoláskorú gyermekek nevelésére fordított állami támogatás a 3 év feletti gyerekekre koncentrál. Ennek következtében az óvodai gondozásban részesülő gyerekek aránya nem marad el az EU-átlagtól.<sup>52</sup> A bölcsődei ellátás állami támogatása azonban már a legalacsonyabb egész Európában.<sup>53</sup>

A spanyol család tehát neveli a gyerekeket, gondozza az időseket, az elmebetegeket, a mozgássérülteket és a betegeket. Még a kórházakban is alig látni olyan beteget, aki mellett ne ülne ott éjjel-nappal valamelyik családtagja. Nem túlzás tehát a fejezet címében használt megállapítás, miszerint a család Spanyolországban valóban a jóléti ellátások legfőbb szolgáltatója. Ez azonban azzal a következménnyel jár, hogy az állami ellátórendszeren nincs olyan nyomás, amely minőségileg is és mennyiségileg is jobb szolgáltatások biztosítására kényszerítené az államot.

Mindezek alapján nehéz megérteni, hogy az állam miért nem akarja megerősíteni a társadalom szociális szempontból oly fontos és hasznos szövetét. Ennek oka egyes kutatók szerint abban keresendő, hogy a Franco-rendszer az önkormányzatok és az egyetlen szakszervezet mellett a családot tekintette a rendszer támaszának. Talán a francói örökség miatt idegenkedett az új politikai elit a családi támogatások kiterjesztésétől. 1990-ig tehát a családok támogatása rendkívül alacsony szinten állt, s a maradékelvire épült. A reform után az ellátások összege jelentősen nőtt, és igazodott a jövedelemigazolás alapján kiszűrt jogosult anyagi viszonyaihoz. A reform célja az volt, hogy ösztönözzék a nők munkavállalását, s egyúttal a férfiak számára is lehetővé tegyék a gyereknevelést anélkül, hogy megszűnne a biztosított jogviszonyuk. A jövedelemhatárt azonban olyan alacsony összegben határozták meg, hogy így a támogatás kiegészítő jellegűvé vált. A családtámogatási rendszer új eleme egyrészt a családi adókedvezmények, másrészt az utazási, oktatási,

lakástámogatási és hitelkedvezmények egész sorának bevezetése volt. A családi támogatások mellett átalakították az anyasági támogatások rendszerét is, amely korábban szintén a spanyol szociálpolitika mostohagyermekének számított. 1995 januárjától az anyasági segély az első négy hónapban az átlagkereset 100 százaléka lett a korábbi 75 százalékkal szemben. A reform másik eleme az volt, hogy a segélyt a társadalombiztosítási intézmények folyósítják, míg korábban csak utólag térítették vissza a munkáltatónak. A jogosultsághoz szükséges, biztosításban eltöltött 180 napot pedig már nem a megelőző évben, hanem a megelőző öt évben lehetett felmutatni.

Az utóbbi évtizedben tapasztalt tendenciák azonban arra figyelmeztetnek, hogy a jövőben csökkenhet a család szociális terhelhetősége. Az úgynevezett nagycsaládosok száma 1981 és 1991 között 15 százalékkal csökkent, az egy- szülős családok száma pedig 43 százalékkal nőtt. A nők egyre kevésbé hajlandók feláldozni karrierjüket a család érdekében. A családok jövedelme is csökkent, ami korlátot állít a szociális célú kiadások elé. A spanyol jogalkotók és politikusok hamarosan kénytelenek lesznek feltenni maguknak azt a kérdést, hogy meddig lesz képes betölteni a fentiekben leírt szerepet a család. Talán ez a legfontosabb kérdés, melyet a spanyol szociálpolitika jövőjét meghatározóknak szem előtt kell tartaniuk, különben hamarosan drámai feszültségek keletkezhetnek az ellátások és igények különbségei miatt.

#### 4. Egészségügyi problémák

Az átalakítás első hulláma 1986-ban érte el a spanyol egészségügyet. A rendszer decentralizációját is célul tűzték ki akként, hogy a kompetenciák átkerüljenek az Autonóm Közösségekhez. A rendszer 1989-ben vált univerzális- sá. A közalkalmazottak – ők teszik ki a lakosság 7,5 százalékát – választhatnak az állami egészségbiztosítás és a magánbiztosítók között. Ez magyarázza, hogy bár a lakosság 99,6 százaléka biztosított, csak 94,4 százaléka tartozik az állami rendszerbe. 1993-ban a lakosság 7,3 százaléka rendelkezett valamilyen magán egészségbiztosítással. A kilencvenes évekre a „lefedettség” tekintetében Spanyolország elérte az európai színvonalat.

A nemzeti egészségügyi rendszer irányítása decentralizált, ám területenként jelentős eltérések mutatkoznak attól függően, hogy rendelkezik-e hatáskörrel az adott Autonóm Közösség. Számos területen ugyanis a hatáskör átkerült az Autonóm Közösséghez<sup>54</sup>, a többi közigazgatási egységben azonban a Nemzeti Egészségügyi Igazgatóság (INSALUD) maradt az irányító szerv.<sup>55</sup> Az utóbbi időben a decentralizáció folyamata megakadt, mert az Autonóm Közösségek önállósága az egészségügyi kiadások és ennek következtében az eladósodás növekedéséhez vezetett. A decentralizáció számos szakértő szerint eredményes volt ugyan abban az értelemben, hogy nőtt a rendszer dinamizmusa, innovatív jellege és versenyképessége, de hihetetlenül megnöttek az adminisztrációs költségek, s a koordináció nehezebb, mint valaha.

Az egészségügy finanszírozását továbbra is elsősorban adókból (71 százalék), másodsorban társadalombiztosítási hozzájárulásokból (27 százalék),

végül pedig a (gyógyszer)felhasználók befizetéseiből (2 százalék) végzik. Más európai államok költségvetésével összevetve Spanyolországban arányosan még mindig kevesebbet költenek az egészségügyre.<sup>56</sup> A többi EU-tagállamtól eltérően Spanyolországban még nem vezették be az úgynevezett vásárlási elvet, azaz a fogyasztók fizetési kötelezettségét. A spanyol kormány 1995-ben javaslatot tett a „szimbolikus fizetség” bevezetésére (az elnevezés a sajtóban született meg), de az egészségügyi minisztérium ellenállása és nem kis részben az általános tiltakozás miatt visszavonták.

A kilencvenes évek eleje fordulópontra jelentett az egészségügyi szektor életében. Miután korábban már sikerült elérni az univerzális ellátást, a további cél ennek megőrzése és a közfinanszírozás fenntartása volt. Ugyanakkor egyre fokozottabban ismerték föl a hatékony menedzsment értékét, valamint azt, hogy a magánszolgáltatók bevonása is hozzájárulhat az állami egészségügyi rendszer jobb teljesítményéhez. 1990-ben született meg a katalán egészségügyi rendszer reformjáról szóló törvény, amely ebben a szellemenben igyekezett változtatni a rendszer működésén. A kormányzati tisztviselők, de még a sajtó is modellértékű kezdeményezésként emlegette a katalán reformot, amelyet valamennyi egészségügyi intézményben követni kellene. 1991 áprilisában ezért a parlament különbizottságot hozott létre Fernando Abril irányításával (Abril-bizottság) az egészségügyi rendszer működésének elemzésére, és ezzel összefüggésben a „reform reformjának” kidolgozására. A bizottság tagjai kivétel nélkül az „irányított verseny” Katalóniában már tesztelt modellje mellett törtek lándzsát. Az Abril-bizottság még ugyanebben az évben nyílt társadalmi vitát kezdeményezett a reform reformjáról, amelyben számos társadalmi és politikai szervezet fejtette ki álláspontját. Az ennek figyelembevételével 1991 júliusában készített javaslat az irányított versenyre épülő mélyreható strukturális reformot s ezen belül olyan vitatott intézkedéseket javasolt, mint például a fogyasztói fizetési kötelezettségének bevezetése vagy az időskorúak gyógyszerterápiájának csökkentése. E két utóbbi javaslatot a sajtó és a közvélemény úgy értelmezte, mint az egészségügyi ellátások privatizációját, és éppen ezért általános elutasítás vette körül az egész tervezetet. A szembefordulás ellenére azonban számos reformintézkedést hajtottak végre 1992 és 1994 között, s ezek az Abril-bizottság javaslata szellemében egytől egyig az irányított versenyt erősítették.

Összefoglalásként elmondható, hogy míg a nyolcvanas évek reformja elsősorban a betegek jogaira és a méltányosság biztosítására koncentrált, addig a kilencvenes években átkerült a hangsúly a költségekhez való fogyasztói hozzájárulásra és a rendszer hatékonyságának fokozására.<sup>57</sup> A rendszer hosszú távú finanszírozhatósága a kilencvenes évek második felének központi problémája. Mivel az egészségügyi kiadások jelentős hányadát emésztik fel a kórházi ellátás költségei, ezért fontos érdek ezen kiadások racionalizálása. A középtávú tervek közé tartozik a fenti célok megvalósítása érdekében az egészségügyi ellátó és finanszírozó funkciók egyértelmű szétválasztása, valamint a nonprofit kórházak erőteljes bevonása a szolgáltatásba, azaz a „kiszereződés”. Komoly előrelépést jelentett az 1994-ben kötött megállapodás, amelyben a kormányzat és az egészségügy terén hatáskörrel bíró Autonóm Közösségek megegyeztek abban, hogy egyensúlyban tartják az

egészségügyi költségvetést, az ehhez szükséges kormányzati és helyi intézkedésekkel harmóniában.

### 5. A szociális szolgáltatások más területei

Szakértők a rendszer legsúlyosabb ellentmondásának tartják, hogy míg az idősebbek viszonylag magas szintű ellátásokban részesülnek, addig a szociálpolitika teljesen megfélelmezteti a fiatalokról. Spanyolországban is a gazdagabb európai államokhoz viszonyítják a hazai viszonyokat, s a legnagyobb különbségnek azt tartják, hogy külföldön a fiatalok támogatások sorát kapják a pályakezdéshez, az első lakás megszerzéséhez, az önálló élet megteremtéséhez.

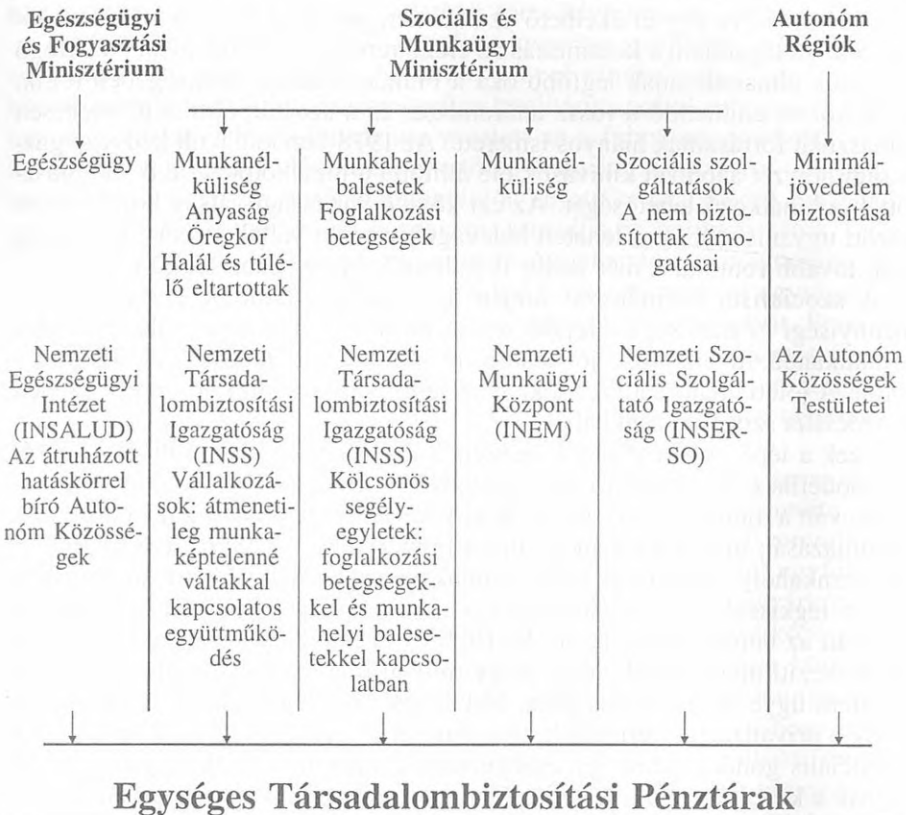
A szociális ellátórendszer minőségi változását jelentette a nem hozzájárulás alapján járó ellátások bevezetése 1990-ben. Ezt megelőzően ugyanis csak az volt jogosult például nyugdíjra, aki a jogszabályban meghatározott ideig társadalombiztosítási hozzájárulást fizetett. Ez kizárta a nyugdíjasok köréből a feketegazdaságban és a mezőgazdaságban foglalkoztatottak azon csoportját, akik után nem fizettek járulékot. Ez azonban inkább szimbolikus változás volt, mert a 7 millió nyugdíjasból csupán 50 ezer személy kapott ennek alapján nyugdíjat. A szocialista kormány igyekezett ezt a saját vívmányaként beállítani, szakértők szerint azonban erre az intézkedésre az EU nyomása miatt került sor. Ez az eset is jól mutatja, hogy az EU számos szakmai kérdéssel kapcsolatban közvetett módon befolyásolja a tagállamok jogalkotásának irányát.

1989 és 1992 között a legtöbb úgynevezett Autonóm Közösség szociális segélyezési rendszert hozott létre a munkaképes korú, halmozottan hátrányos helyzetű személyek megsegítésére. A segély összege és a jogosultsági kritériumok területenként lényeges mértékben különböznek. A legtöbb helyen a segélyekkel a családokat támogatják; a segély általában 12 hónapig folyósítható, összege pedig hasonló a hozzájárulást nem fizetők nyugellátásának összegéhez. 1992-ben mindössze 36 ezren részesültek ilyen segélyben, holott a becslések szerint körülbelül másfél millióan éltek szegénységben ekkor az országban. Az Európai Unió tagállamai közül csak a dél-európai államokban – köztük Franciaországban – nem létezik program a határozatlan ideig járó minimális jövedelem biztosítására.

Az 1980-as években tehát a spanyol szociális rendszer akkor került növekedési pályára, amikor minden más országban a szociális kiadások lefaragása volt napirenden. A történelmi lemaradás csökkentésére tett spanyol erőfeszítések hatására jelentősen nőtt a szociális kiadások súlya a költségvetésben, s csökkent a hátrány az európai jóléti államokhoz képest. A kilencvenes évek elején tapasztalt gazdasági problémák hatására azonban közép-pontba került a szociális ellátórendszer, s különösen a nyugdíjrendszer finanszírozásának problémája. A kilencvenes évek közepére a politikai szereplők között konszenzus alakult ki abban, hogy a szociális ellátórendszer jelenlegi terheit a költségvetés képtelen hosszú távon viselni. A szociális kiadások csökkentésének módja azonban heves politikai vitát váltott ki,

amely az 1995-ös parlamenti választások alkalmával volt a legélesebb. A kilencvenes évek gazdasági válsága miatt nehéz megjósolni, milyen irányba halad majd a spanyol szociális ellátórendszer reformja, az azonban már egyre valószínűbbnek tűnik, hogy felértékelődik a privatizáció és a nonprofit szektor szerepe, mindenekelőtt az egészségügyben. Bár a spanyol szociális védelem rendszere még meg sem érte a „felnőttkorát”, már ugyanazokkal az „öregkori” panaszokkal kénytelen szembesülni, mint európai testvérei.

#### A spanyol szociálpolitika intézményrendszere



### V. Összegzés

A demokratikus átmenet időszakában<sup>58</sup> a szociális ellátórendszer a Franco-rendszer által lefektetett alapelvek szerint működött tovább, s ennek megfelelően a vegyes típusú jóléti állam jellegzetességeit mutatta. A társadalombiztosítás továbbra is a foglalkozási ágak mentén szerveződött, és kiadásait alapvetően a hozzájárulásokból finanszírozták, bár az állami támogatás összege is jelentősen emelkedett. Növekedett a rendszerbe bevont területek száma, bár még mindig nem sikerült eljutni a teljes lefedettségig (univerza-

lizmus). A rendszer egyik legfőbb betegsége a pazarló irányítás volt, ezért a menedzsment javítását több reformprogram is célul tűzte ki, ezek azonban ellentmondásos eredménnyel jártak.

A szociális ellátásokra fordított összegek jelentősen és töretlenül emelkedtek az 1960-as évektől, ez a folyamat azonban csak részben tudható be az állami szerepvállalás növekedésének, azaz a tudatos reformoknak.<sup>59</sup> A kiadások növekedésének okai ugyanis jelentős részben a munkanélküliség példátlanul magas voltában, a nyugdíjrendszer szintén magassá váló kiadásaiban, illetve a rászorulóknak számának gazdasági átalakulás során elképzelhetetlen növekedésében keresendők.

Összefoglalva úgy értékelhető az átmeneti periódus, hogy a reformok ellenére nem tagadható a kontinuitás az előző rendszer politikájával. Az átfogó reformok elmaradásának legfőbb oka a Franco-rendszer örökségében rejlik. Ezek között említendő a rossz adórendszer és a szociálpolitika ténylegesen felhasznált forrásainak hiányos ismerete. Az 1978-ban kialakult kedvező gazdasági helyzet azonban kihívások elé állította a jogalkotókat, akik elmulasztották a kínáló lehetőséget. Az ezt követő gazdasági válság körülményei között ugyanis már nem lehetett belevágni hasonló vállalkozásba, s a válság csak tovább rontotta a már addig is jellemző, bizonytalan légkört.

A szocialista kormányzat idején a szociális ellátórendszer jelentős – mennyiségi és minőségi – fejlődésen ment keresztül, s a szociális és főként a munkanélküli ellátások jó néhány reformot értek meg az utóbbi tíz év során. A jóléti ellátórendszer sokkal szélesebb társadalmi kört ért el és fedett le szociális szolgáltatásokkal.

Ezek a lépések jelentősen közelítették a spanyol szociálpolitikát az európai modellhez. A munkaerő-piaci szabályozás átalakításával sokkal rugalmasabbá vált a munka világának jogi környezete. Ez megkönnyítette a dolgozók alkalmazását, ugyanakkor megszűnt a Franco-rendszer vívmányának kikiáltott munkahelyi biztonság. Talán a munkaképes korúak védelme az a terület, ahol a legkisebb volt az előrelépés, s ahol a spanyol rendszer a leginkább elmarad az európai normáktól. Az 1990-es évek elejének gazdasági válsága megnehezíti annak megítélését, hogy milyen irányba halad majd a szociális védelem ügye Spanyolországban. Mindenesetre a legújabb változások előre jelzik a privatizáció szerepének növekedését. Az is valószínűnek tűnik, hogy a szociális gondok nemhogy csökkennének, hanem valószínűleg növekedni fognak a közeljövőben. (Ez különösen igaz a munkanélküliségre.) Az ország reformokra van ítélve, mert csak így lehet képes egyszerre fenntartani a gazdasági hatékonyság és a szociálpolitika szolidarisztikus elveinek érvényesülését.

Rossz és leegyszerűsítő az az állítás, hogy a szociálpolitikában és a munka világában bekövetkezett pozitív változások egyedüli oka az EU-tagságban keresendő. Ugyanakkor a jelen tanulmányban elemzett tendenciák azt sugallják, hogy Spanyolország EU-tagsága szociális szempontból mindenféleképpen pozitívan értékelendő, még ha tagadhatatlanul együtt járt is olyan negatív tendenciákkal, mint a munkanélküliség növekedése a versenyképtelen ágazatokban vagy a munkaviszony korábban jellemző biztonságának csökkenése.

Ha a részterületek közül ki akarnók emelni azokat, amelyeken a legked-

vezőbb hatást fejtette ki az EU-tagság, akkor a sort az Európai Szociális Alap szerepével érdemes kezdeni. Az Alap által támogatott – zömében a képzésre koncentrált – programok több millió spanyolhoz jutottak el, és segítették őket egyéni életpályájuk alakításában. Erre a spanyol költségvetésből egészen biztosan nem telt volna.

Nem szabad azonban megfeleledkezni a női egyenjogúság biztosítására tett, közös spanyol és közösségi erőfeszítésekről sem. Közösségi forrásból nem pusztán az egyenlő esélyek előmozdításáért tevékenykedő szervezetek addig hiányzó infrastruktúráját sikerült megteremteni, hanem addig nem létező programok sorát indították el, amelyek számos területen új jogintézményekhez, és nem utolsósorban szemléletbeli forradalomhoz vezettek.

Az 1982 óta hatalmon lévő szocialista kormány mindvégig rendületlenül az európai integrációs tagság híve. A spanyol történelemből egy alapvető következtetést vontak le: törvényszerűen totalitárius politikai berendezkedéshez és gazdasági elmaradottsághoz vezetett az a folyamat, amelynek során Spanyolország elszigetelődött Európa többi államától. A spanyol társadalom betegségeire tehát az európai integrációt tartották az egyedül lehetséges gyógy módnak. Az integráció gazdasági, szociális és politikai célok széles skálájának elérését volt hivatott elősegíteni. Az integráció elmélyítéséhez választott eszközök azt mutatják, hogy miként lehet egyszerre az egységesülés felé haladni, és szolgálni az egyes tagállamok különféle érdekeit. Spanyolország már a csatlakozáskor megtanult egy fontos leckét. A közösség déli bővítésével összefüggésben született meg a *Single European Act*, amely lehetővé tette, hogy ügyes politizálással akár egy relatíve gyenge tagállam is döntő befolyást gyakorolhasson az integráció folyamatára.

Az az euforikus hangulat és általános támogatás, amellyel a spanyol társadalom fogadta a csatlakozást az Európai Közösséghez, már a múlté. Arra a módra, ahogyan a spanyolok történetük során Európához viszonyultak, a skizofrénia kifejezése a legtalálóbb. Ezt a skizofrén kapcsolatot egyfelől az Európához való csatlakozás vágya, másfelől pedig a sértett elzárkózás és elutasítás jellemezte, amikor sikertelenné bizonyultak a felzárkózásra tett kísérleteik. Az egységes európai piac gazdasági téren nagy árat követelt a spanyolok tömegeitől, azoktól, akik versenyképtelen, korszerűtlen iparágakban dolgoztak. 1992-ben egy közvélemény-kutatás azt tárta fel, hogy a spanyolok 90 százaléka helyeselte a hazai áruk védelmét a külföldi árukkal szemben. És ami ennél is fontosabb: a lakosság 85 százaléka támogatta az olyan jogszabályok megalkotását, amelyek védenék a spanyol ipart az EU-tagállamok áruival szemben.

Ezek a jelenségek erodálták az EU politikájának a nyolcvanas évek végén tapasztalt legitimitációs szerepét Spanyolországban. Az EU-tagság támogatottsága egyre inkább attól függ, sikerül-e bebizonyítani a spanyolok számára, hogy az ország kézzel fogható hasznot húz tagságából. 1991 előtt a spanyolok jóval nagyobb hányada vont kedvező mérleget az EU-tagságot illetően, mint a közösség más államainak polgárai. 1991 után ez a trend drámaian megváltozott, s ma már az arány jóval a közösségi átlag alatt van.<sup>60</sup> Így az Uniót a szereplők leginkább egy olyan arénához hasonlítják, ahol kemény politikai küzdelem folyik a haszonszerzésért vagy a veszteségek minimalizálásáért. A

spanyol kormányzat mellett megjelentek ezen a küzdőtéren a különféle érintett ágazatok lobbistái és az autonóm közösségek (regionális kormányzatok) képviselői is, és egyre nagyobb teret követelnek maguknak. Ez azt jelzi, hogy a jövőben sokszínűvé válik a spanyol EU-politikai döntéshozatal és érdekérvényesítés.

A fejlesztési alapokból való spanyol részesedés ügye jó példa arra, miként lehet képes egy tagállam képviselni a saját érdekeit, egyszersmind pedig a közösség egészét is érdekeltté tenni a reformfolyamatokban. A tagállamok között ugyan folyamatosan konszenzus volt abban, hogy közösségi erőforrásokkal elő kell segíteni az életszínvonal kiegyenlítődsét a Közösség határain belül, az ördög azonban mindig a részletekben bújik meg. Ezek a részletek pedig ECU milliárdokat jelenthetnek egy szegény ország számára.

Az EU bővítésével kapcsolatban kevés lelkesedés várható a spanyoloktól, hiszen az új tagok potenciális versenytársak lesznek az EU-támogatásokért folytatott spanyol szempontból eddig fölöttébb eredményes versenyfutásban. Ez alól egyedül a mediterrán jelentkezők jelenthetnek kivételt, mivel ők a szavazatukkal erősíthetik a Mediterrán Blokkot a Tanácsban. Rideg elutasításra sem lehet számítani a részükről, hiszen minden ügyet annak alapján ítélnek meg, hogy milyen előnyöket kovácsolhatnak holnap a mai engedelményekből. A spanyol tagság tízéves történetéből kiderül, hogy velük lehet is, és érdemes is tárgyalni.

Ám még inkább lehet tanulni a példájukból.

#### Jegyzetek

1 Spanyolország csatlakozásakor az Európai Gazdasági közösség, később az Európai Közösség volt a megfelelő terminológia. 1992 után már az Európai Unió megnevezést indokolt használni. A tanulmányban ezért az 1992 előtti események tekintetében az Európai Közösség, az azt követő eseményekkel kapcsolatban az Európai Unió elnevezést fogom használni.

2 Az Európa Parlament által 1962-ben a spanyol csatlakozási kérelemmel kapcsolatban készített Birklebach Report az alábbiakat állapította meg: „Azon államok, amelyek kormánya nem legitím, és döntéseit az állampolgárok nem képesek akár közvetlenül, akár pedig közvetett módon szabad választások útján befolyásolni, nem nyerhetnek felvételt az Európai Közösség tagállamai közé.” The Birklebach Report of the European Parliament (1962), in: Paul Preston-Denis Smyth: Spain, The EEC, and NATO (London: The Royal Institute of International Affairs, 1984), 1. old.

3 A spanyol kormányt 1982-től a szocialista PSOE irányította. Az ellenzék vezető ereje a Partido Popular (PP) elnevezésű, konzervatív politikai tömörülés volt.

4 Ez a keretegyezmény volt a Versenyképességről szóló Egyezmény (Pacto de Competitividad).

5 Amíg az egy főre jutó spanyol GNP 1992-ben még az EK átlagának 77,6%-a volt, addig egy évvel később ez az arány 73,9%-ra esett vissza.

6 Ez vált az 1993 júniusában lezajlott választási kampány központi kérdésévé, amikor is a kormányzó szocialisták először veszítették el parlamenti többségüket.

7 Az Egyesült Baloldal (IU) kivételével minden frakció támogatta a kormány gazdaságpolitikáját. Különösen igaz ez a katalán nacionalistákra, akik támogatták a szocialisták kormányát.

8 Spanyolország csökkentette kirívóan magas ipari vámtarifáit, cserébe a mezőgazdasági exportkorlátok lebontásáért. Franciaország beleegyezésének megszerzéséért cserébe Spanyol-

ország elfogadta a spanyol mezőgazdasági termékekkel kapcsolatos szigorú (és hátrányos) intézkedéseket: többek között behozatali kvótákat állapítottak meg a spanyol borra és olívalajra, valamint hosszú átmeneti időszakot a gyümölcs- és zöldségfélésekre.

9 Ennek az a lényege, hogy a gazdagabb tagállamok közösségi programokkal járuljanak hozzá a szegényebb tagok, illetve elmaradt régiók lemaradásának csökkentéséhez, ezáltal az életszínvonal növeléséhez. Ezt a politikát összefoglaló néven újraelosztási (redisztribúciós) politikának nevezik.

10 Ez a csatlakozási egyezmény értelmében 7 év volt a legtöbb vonatkozásban.

11 Magyarán: sok bába közt elvész a gyerek.

12 Az új alkotmány megengedi önkormányzat létrehozását az adott területet irányító regionális, kulturális vagy nyelvi központokban.

13 Követelésüket a Single European Act 130/B szakaszára alapozták.

14 Az angol kormány hasonló természetű javaslatot tett a nyolcvanas években.

15 Kivéve Luxemburg esetét, ahol ez az arány magasabb volt a szegény országok mutatóinál.

16 Erről a Treaty on Economic Union (TEU) rendelkezett.

17 „Gonzalez azzal vádolta Nagy-Britanniát, hogy »ellopja« Spanyolország pénzét, amikor csökkenteni akarja a közösségi költségvetés növelésének Jacques Delors által javasolt mértékét, azaz 37%-ot 1999-ig” (*The Sunday Times* /London/, 1992. december 6.).

18 A spanyol javaslat elfogadásával ugyanis megváltozott az a formula, amely alapján kiszámolják a tagállamok harmadik forrásból, azaz a fogyasztási adóból származó befizetéseit.

19 Ezek közé tartoznak az EMU létrehozására vonatkozó javaslatok, valamint a Tanács szavazási eljárásának megújítására vonatkozó elképzelések. Anglia azonban tradicionálisan ellenzi az európai federalizmust, továbbá az angol politikai kultúrából hiányzik a koalíciós politizálás gyakorlata.

20 A csoport megosztottságát jelzi, hogy 1991 októberében Görögország, Írország és Portugália beleegyezett abba, hogy a kohézió kérdését a Maastrichti Szerződéshez csatolt deklarációval rendezzék. Spanyolország így egyedül maradt azzal az álláspontjával, hogy ez egy jogilag kötelező dokumentum legyen.

21 A koalíció-építés háromféle célt szolgálhat: maximalizálható a haszon egy adott ügyben, maximalizálható a haszon több, egymással összefüggő ügyben, befolyásolható a tárgyalások menete.

22 Az alábbi jogszabályok meghozatalával biztosították a 68/360. sz. Irányelv, valamint a 72/194. számú Irányelv követelményeinek érvényesítését: 1099/86. számú Királyi Dekrétum az EU állampolgárok Spanyolországba történő beutazásáról, tartózkodásáról és munkavállalásáról; 119/86. számú Királyi Dekrétum és a 116/88. számú Királyi Dekrétum a Külföldiek jogairól Spanyolországban.

23 A 1105/88. számú Miniszteri rendelet, valamint az 1989. évi III. törvény harmonizálta a spanyol jogrendszert az alábbi közösségi jogszabályokhoz: A férfiakkal és nőkkel szembeni egyenlő elbánás elvéről szóló 76/207. sz. Irányelv; Az egyenlő elvének a társadalombiztosításban történő érvényesítéséről szóló 79/007. sz. Irányelv.

24 A 1316/89. és a 88/90. számú Királyi Dekrétumok harmonizálták a spanyol szabályokat az alábbi közösségi szabályok előírásainak megfelelően: 88/108. számú Irányelv a zajvédelemről; 88/364. számú Irányelv egyes vegyi anyagok használatának tilalmáról.

25 Új szervezeti egységek jöttek létre a Társadalombiztosítási Igazgatóságon, a Migrációs Központon, valamint a Munkaügyi Minisztériumon belül.

26 A spanyol minisztériumokban alig akad angolul tudó tisztviselő, így a szakmai kérdésekhez keveset értő fordítókon keresztül tartják a kapcsolatot az EU szervekkel.

27 Az átmeneti időszak azt az időtartamot jelenti, amely alatt a közösségi szabályok egy-egy területen még nem vagy csak meghatározott részben válnak kötelezővé az adott állam számára. Spanyolország esetében a Csatlakozási Egyezmény a személyek szabad mozgásával kapcsolatban viszonylag hosszú, hétéves átmeneti időt állapított meg.

28 Ez különösen igaz a nyelvtudásra.

29 1989. évi III. törvény.

30 1989. évi III. törvény.

31 1989. évi VII. törvény.

32 1988. évi VIII. törvény.

33 Az új étkezési szokások fokozatosan kiszoríthatják a mediterrán konyhát, ami hosszú távon előidézheti a várható élettartam csökkenését.

34 Az esetekben zömében közösségi állampolgár külföldi munkavállalásakor ütközik több ország joga. Ekkor a közösségi jogszabályok adnak eligazítást a követendő eljárásról, az alkalmazandó nemzeti jog kiválasztásáról stb.

35 Spanyolország 1968-ban a GDP 7%-át fordította szociális ellátásokra, 1981-re azonban ez az arány elérte a 15%-ot. Ez a növekedési ütem jóval meghaladta az OECD tagországok átlagos növekedési ütemét. 1975 és 1981 között másfélszeres volt a növekedés e tekintetben, ami csökkentette, de nem szüntethette meg a lemaradást.

36 Az állam huszonnyolcszor több támogatást nyújtott a szociális ellátórendszer finanszírozásához az OECD országokban, mint Spanyolországban (12,2, illetve 0,43).

37 A Nemzeti Munkaügyi Központ (Instituto Nacional de Empleo) 1990-ben 3445 pesetát fizetett havonta átlagosan, míg a közösség átlaga ekkor 4669 peseta volt.

38 Ezek között kiemelt szerepe volt a Jacques Delors nevével fémjelzett, munkanélküliséggel foglalkozó jelentéseknek. Az 1993-ban készített, úgynevezett White Paper ugyan nem tartalmazott nyílt ajánlást Spanyolország számára, de a közösségi politikusok többször is nyilvánvalóvá tették a probléma megoldására vonatkozó ajánlásukat.

39 1977 és 1981 között konzervatív pártok kormányoztak. A Spanyol Szocialista Párt 1982-ben nyerte meg a választást, és egészen 1995-ig megszakítás nélkül a szocialisták kormányoztak.

40 Az azóta is érvényben lévő spanyol nyugdíjrendszer a generációk közötti szolidaritás elvére épül.

41 Partido Socialista Obrero Espanol, PSOE (Spanyol Szocialista Párt), Partido Popular, PP (Spanyol Néppárt), Izquierda Unida, IU (Egyesült Baloldal), Catalan Convergenciai Unio, CCU (Katalán Nemzeti Párt).

42 Egy alap maradna a bérből és fizetésből élők, egy külön alap pedig az egyéni vállalkozók (önalkalmazottak) számára.

43 A munkáltató 24,4% társadalombiztosítási járulékot, a munkavállaló pedig 4,9%-os hozzájárulást köteles fizetni. Nyugat-Európában ez az egyik legmagasabb mérték (European Commission 1994).

44 1981-ben a mezőgazdaságban még 2 millió (10,4%) spanyol dolgozott. 1992-re csökkent ez a szám a felére (5,4%).

45 Ezek szerint munkaszerződést csak határozatlan időre lehet kötni, és a munkáltató csak rendkívül szigorú szabályok betartása mellett mondhatott fel. Ebben az esetben azonban hatalmas összegű végkielégítést volt köteles fizetni elbocsátott dolgozójának.

46 Az 1995-ben rendezett választásokat Aznar pártja, a Spanyol Néppárt (Partido Popular) nyerte, de mivel csak 45%-ot értek el, így Aznar kisebbségi kormányt alakított.

47 Az első hat hónapban 70% a korábbi 80%-kal szemben, a második 6 hónapban 60% a korábbi 70%-kal szemben, a második évben pedig maradt a korábbi 60%-os mérték.

48 A Partido Popular (Spanyol Néppárt) 1995. évi választási programjában azt javasolta, hogy a munkanélküli ellátás folyósítását oktatási programokon való részvételtől kellene függővé tenni.

49 Az EU-átlaghoz képest rendkívül alacsony a támogatás szintje. 1990 előtt minden gyerek után járt családi pótlék, ám ennek összege igen alacsony (250 peseta) volt. 1990 után nőtt ugyan az összeg, de a jogosultságot rászorultsági igazoláshoz kötötték.

50 A spanyol lakosság 4,2%-a él ilyen családban. A fiatal házaspár 20%-a külön él ugyan, de anyagilag továbbra is a családtól függ.

51 Írorszában ugyanez az adat 62%, Svédországban pedig 21%.

52 Az 1991–1992-es tanévben az öt éves gyermekek 66,3%-a, a négyévesek 63,9%-a és a háromévesek 17,6%-a járt óvodába.

53 Spanyolország esetében ez az arány 1%, míg Portugáliában 6%, Görögországban pedig 4%.

54 Ezen Autonóm Közösségek a következők: Katalónia, a Baszk Tartomány, Valencia, Andalúzia, Navarra, Galícia és a Kanári-Szigetek.

55 Az INSALUD (Instituto Nacional de la Salud) az Egészségügyi és Fogyasztási Minisztérium szervezeti rendszerébe tagolódik.

56 Az egészségügyi kiadások Spanyolországban csak a GNP 7%-át teszik ki, ezzel az aránnyal csak Görögországot, Portugáliát, Dániát és az OECD államok közül Japánt előzik meg.

57 Ezen intézkedések közé tartozik, hogy 1993-ban elkészült azon gyógyszeripari termékek listája, amelyek a jövőben nem élveznek állami támogatást.

58 Ez az időszak 1978-ban, Franco halálának évében kezdődött.

59 A legátfogóbb reformsomagot 1972-ben, azaz még a demokratikus változások kezdete előtt vezették be.

60 EC Commission, Eurobarometer. Trends 1974–1992. (Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 1993.)

## A Liget júniusi számából

*Takács Zsuzsa: A bűnök számbavétele*

*R. Várkonyi Ágnes: Miért sírt Kemény János?*

*Magyar Éva: Sírásaink*

*Rácz Péter, Simon Balázs, Horgas Béla, Benkő Attila,  
Czilczser Olga, Lódi Tamás versei.*

*Rába György, Levendel Júlia, Novotny Gergely prózája*

*Lipp Tamás, Dalos Margit, Báron György írása*

*Végh László és Wolfgang Sachs a fenntarthatóságról*

*Lányi András: Ítéletre várva*