

14 év *Esély*

Lévai Katalinnal, az *Esély* alapító főszerkesztőjével.  
Aki kérdező: Ferge Zsuzsa

# *esély*

## 2004/2

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

### TARTALOM

#### INTERJÚ

- 3 14 év *Esély*. Interjú Lévai Katalinnal, az *Esély* alapító főszerkesztőjével. Aki kérdező: Ferge Zsuzsa

#### TANULMÁNYOK

- 11 Ferge Zsuzsa: Új tagságunk az Európai Unióban – reményeink, kételyeink

#### SZOCIÁLPOLITIKA AZ UNIÓBAN

- 23 Virpi Timonen: Veszélyben a szociális biztonság?  
35 Arthur Gould: A jóléti állam eróziója  
47 Emmerich Tólos–Christoph Badelt: Az osztrák szociálpolitika és az EU

#### MAGYAR UNIÓS TANULMÁNYOK

- 62 Juhász Gábor: A szociális védelem megújítása az Európai Unió szociálpolitikai programjában  
84 Kardos Gábor: A szociális jogok az EU-ban, különös tekintettel a magyar csatlakozásra  
107 Sziklai István–Szikra Dorottya: A Strukturális Alapok forrásainak felhasználási lehetőségei a társadalmi befogadási stratégia végrehajtásában

#### RECENZIO

- 133 Lévai Júlia: „Három pár női láb” – és egy figyelő szempár

## 14 év Esély

Interjú Lévai Katalinnal, az *Esély* alapító főszerkesztőjével.  
Aki kérdez: Ferge Zsuzsa

*F. Zs.: Hogyan emlékszel a kezdetekre? Mit jelentett Neked ez a munka?*

*L. K.: 1989-ben indult az Esély, s hogy pontos legyek, ez a Te ötleted volt. Hiszen már az egyetemen is – ahol szociálpolitikát tanultunk Tőled –, mindig visszatértél arra, hogy mennyire hiányzik a szakirodalom, és hogy ez mennyire fontos kérdés. A szociálpolitikusi szakma akkor formálódott, és akik frissen kerültek bele, csak a tanáraik közvetítésével alkothattak képet maguknak arról, hogy fest ez a terület másutt, s mit jelent az, ha valahol már kiforrott ez a szakma. Jól emlékszem, stencilezett lapokat és angol szövegeket osztottunk szét, s azt olvastuk, mert egyszerűen nem volt magyar szakirodalom, gyakorlatilag még fordítás sem igen volt. Neked pedig állandóan az járt a fejedben, hogy nemcsak a megfelelő oktatást szeretnéd kiépíteni, de egy olyan folyóiratot is szeretnél látni, amiből a szakmabeliek rendszeresen tájékozódni tudnak. Végül össze is hívtál több embert: Dávid Jánost, Gönczöl Katalint, Léderer Palit, Szalai Julit, és arról beszélgettünk, hogy kellene egy ilyen lap, de közülünk senki sem akarta vállalni a szerkesztését. Ezért Te azt mondtad, hogy próbáljuk meg, van itt egy új ember, próbáljuk meg velem. Amire én akkor nagyon büszke voltam, és büszke vagyok mind a mai napig. Azóta is a legszebb munkámnak tartom.*

*– Szerinted az Esély pótolta ezt a hiányt, amiről az imént beszéltél?*

*– Nagyon is, ez teljesen egyértelmű számomra. Akárhová megyek vidékre, mind a mai napig, önkormányzatokhoz, egyetemekre, civil szervezetekhez, vagy családsegítőkkal találkozom, mindenki ismeri az Esélyt. Mindenki, aki a szakmában van, gyakorlatilag ma már ebből tájékozódik. Az évek során természetesen változott az arculata, a tartalma, és – ami nagyon jó dolog – egyre több hazai témájú írást tudunk közölni. Hiszen egyre több hazai kutatás indult, tehát magyar vonatkozásban is volt mit írni, eredményekről is lehetett beszélni. Ami a külföldi szakirodalmat illeti: kezdetben egyáltalán nem volt könnyű ezeket megszerezni. Ma már ez nem okoz gondot. Ma csak azt sajnálom, hogy az Esély megmaradt szakmai folyóiratnak, s nem tudott szélesebb közönséget elérni. Persze, nem biztos, hogy ez baj, de időnként talán érdemes körülnézni, hiszen a szociális kérdések nagyon sok embert érdekelnek. Talán a mostani váltás jó alkalom lehetne ahhoz, hogy ezen is elgondolkozzatok; talán most érdemes nyitni. Ugyanakkor tudni kell, hogy van ennek a szakmának egy tolvajnyelve, és ezt nem nagyon könnyen „veszi be” a publikum.*

*– Itt érdekes kérdést érintesz: azt, hogy vajon a szociálpolitikának kell-e megtanulnia köznyelvül, vagy bizonyos szociálpolitikai fogalmak nem feltétlenül csak szakmaiak, s tulajdonképpen benne kéne lenniük a köznyelvben, illetve a köztudatban.*

*– Így van! Erről sokat vitáztunk, s te mindig azt képviselted, hogy*

## INTERJÚ

első a szakmaiság, a pontosság, az ügyek tisztos szakmai képviselése, és ez úgy tűnik, nem nagyon egyeztethető össze a nyilvánossággal vagy a közérdeklődéssel. És abban a pillanatban veszít az értékéből egy írás, ha elviszed a publicisztika irányába. Ugyanis teljesen más műfaj a publicisztika, és más a tanulmány, más műfaj a szociográfia és megint más egy jogi elemzés, a kettőt nem nagyon lehet ötvözni. Nagyon kevés az olyan szakember, aki egyúttal élvezetesen is tud írni. Nekem egyszer azt mondta valaki Rólad – történetesen egy újságíró, akit én sokra értékelek, meg is nevezem: Pogonyi Lajos –, hogy azért lehet odafigyelni arra, amit Te írsz, mert mindent úgy tudsz elmondani, hogy személyessé teszed. Ezt én jól megjegyeztem: a személyesség nagyon fontos elem, amit be kell építeni az írásokba.

– *A kérdés az, hogy vajon úgy kell-e ezen változtatni, hogy mindent, amit írunk, átírunk köznyelvre, vagy oda kéne eljutni, hogy a szociológus is tudja: mi az, hogy tőkésített meg felosztó-kirovó nyugdíjrendszer. De igazából arra lennék kíváncsi, hogy szerinted az Esély segítségével hogyan lehetne ezt a dilemmát feloldani?*

– Ez attól függ, hogy mi a cél. Mert ha meg akarod tartani magas színvonalú szakmai folyóiratnak, akkor ezen nem kell változtatni. Akkor el kell fogadni, hogy ez néhány ezres olvasótáborra érint, és marad szakmai folyóirat. Ha viszont azt mondod, hogy nyitni akasz, és megpróbálsz olyanokat is elérni, akik egyszerűen csak érdeklődnek a szociális kérdések iránt, de nem szakemberek, akkor lehet változtatni. Kicsit könnyebb stílussal, a merev, olykor fölöslegesen túlbonyolított szakzsargon mellőzésével. Szerintem a nyitáshoz az egyik legjobb műfaj a vita, aminek a szerkesztőség ad teret. Sajnos azonban nemigen hajlik arra a szakma, hogy egy adott témát sokoldalúan körbejárjon, de ha az ember nagyon komoly szerkesztői erőfeszítéseket tesz, akkor ez elérhető. Biztosan emlékszel, hogy voltak ilyen kezdeményezéseink: vitára kínáltunk fel egy-egy írást, és begyűjtöttük a beérkező válaszokat. Ezek azonban maguktól sosem jöttek, csak akkor, ha erősen ösztökéltük az embereket. Ilyenkor időről időre kialakult egy szellemi műhely az *Esély* körül, és ebben a munkában ez volt a szépség. Nem mondom, hogy ez mindig megvolt, de például amikor az *Esély*-esteket elindítottuk, arra nagyon sok ember úgy emlékszik vissza, hogy nagyon jó program volt.

– *Folytathatónak tartod?*

– Feltétlenül.

– *Milyen témákat látnál szívesen?*

– Mindazokat, amelyek most közszájon forognak, például a szociális törvények átalakítása, vagy a Szolid-projekt, ezekről lehetne vitát nyitni, amit te jól ismersz (de az olvasók talán nem, írjunk róla egy kicsit!!!). És ott vannak az EU-val kapcsolatos témák, például a társadalmi összetartozásról–kirekesztésről szóló közö jelentés (a „JIM”), vagy az, hogy konkrétan milyen változásokat hozhat a csatlakozás, s hogy milyen az idők helyzete ma Magyarországon stb. Volt például nemrég egy politikai vitanap, arról is érdemes beszélni.

– *Miről szólt az?*

– Történetesen a Fidesz indítványozta, hogy legyen egy vita arról: mit

tett eddig a kormány az idősök érdekében. Ez számomra is érdekes volt, és végig kellett gondolnom, hogy valóban, mi is történt ezen a téren.

– *Es kiderült, hogy ki mit tett az idősökért?*

– Számunkra kiderült, de éppen a kezdeményezők számára kevésbé, mert részükről nem is ez volt a cél, hanem csak az, hogy egy kicsit piszkáljanak minket ebben a témában. Emellett fontos téma a családon belüli erőszak is, magam is próbáltam nyitni ebbe az irányba, egyáltalán a feminizmus irányába, azután fontos a női esélyegyenlőség, a nők munkaerő-piaci helyzete, a kirekesztődés, egyszóval millió olyan kérdés létezik, amely mind a mai napig kiemelten fontos. Az Esély-esteket, melyeket régen is nagyon szerettem, boldogan támogatom akkor is, ha Brüsszelben leszek és ha meghívtok, nagyon szívesen leszek akár előadó, akár hallgató. Ha kint leszek az Európai Unióban, akkor is nagyon szeretnék majd Veletek együttműködni.

– *Térjünk vissza a folyóirathoz. Az egyik kérdés valóban az, hogy hogyan alakult az Esély, és hogy mi változott benne. Ezek szerint az egyik változás az, hogy megpróbáltad egy kicsit nyitottabbá, illetve műhelyé tenni, a másik pedig az, hogy a magyar szakmai élet legyen jelen benne.*

– Próbáltam egy kicsit új tematikát bevinni. Amikor témává tettem a feminizmus történetét, annak azért elég szép visszhangja lett, és ezután viszonylag elég sokan elkezdtek írni erről. Volt egy időszak, amikor az egész női esélyegyenlőségi kérdés is elég szépen megjelentetett. Emellett az interjúk is fontosak voltak. Azután nagyon szerettem Szász Anna írásait, a különböző újfajta alternatív intézményekről és az új civil szervezetekről, ezek voltak mindig a kedvenc rovataim, és persze a viták, ha nagy nehezen sikerült összehozni. Nagyon fontosak lennének még a recenziók is, de mennyire fontosak! Csakhogy ez az a műfaj, amire nagyon nehezen kaphatók az emberek.

– *Ez ismét egy külön kérdés, hogy végül is melyek voltak a nehézségek?*

– Azok aztán szép számmal voltak, hiszen szinte egy személyben voltam főszerkesztő, lóti-futi kifutófiú, menedzser, pénzszerző, terjesztő. Amit én igazán szerettem volna és borzasztóan élveztem volna, hogy van egy hely, ahol együtt ülünk és hosszan beszélgetünk és vitatkozunk, hogy ez a cikk jó, nem jó, mit szeretünk benne, mit nem szeretünk benne, s ha lehozzuk, akkor milyen elvekkkel ütközik, miért hozzuk le, kinek akarunk vele mondani valamit, vagy miért nem hozzuk le és így tovább. Imádtam volna, hogy van egy olyan kitűzött nap, mondjuk, hétfő este, amikor akár az én nappalimban, akár más valakinek a nappalijában egy zugban leülünk, és a rendszeres vita és együttlét megteremtődik. Ezt nem lehetett megcsinálni. Ezt meg kell fizetni! A mai napig nem lehetett megcsinálni, mert nem működött a szerkesztőbizottság, nem lehetett rávenni az embereket, hogy eljöjjenek.

– *A kérdés az, hogy rosszul választottunk-e szerkesztőbizottságot, vagy hogy tényleg nem lehet-e ingyen kérni.*

– Próbáljátok meg, hogy ingyen kértek fel őket! Nem tudom, miért nem jött ez össze. Bennem mindig volt egy nagyon nagy gátlás, mert ezek az emberek nagyon nagy emberek voltak. A szerkesztőbizottság tagjai gyakorlatilag a tanáraink voltak, olyan emberek, akiket én nagyon-

## INTERJÚ

nagyon tiszteltem, s úgy gondoltam, hogy nincs jogom erőszakosnak lenni.

Két dolog fontos. Az egyik, hogy hosszabb távon mindenféleképpen fizetni kell a szerkesztőbizottságnak valamit. A másik pedig, hogy legyen egy szűkebb szerkesztőség, és különösen egy szerkesztőségi titkár, aki mindent visz a vállán.

– *Azt megírhatjuk, hogy soha egy fillért sem vettél fel?*

– Nem! Az elején kaptam tízezer forintot. Az elején volt egy-két ilyen év. Aztán nem kaptam. Az elején még volt pénzem, úgy emlékszem.

– *Igen, az elején még valamit fizettünk a cikkekért is, aztán egyre kevesebb pénz lett... No, körülbelül kiderül tehát, hogy mi változott, hogy mi volt nehéz.*

– Igen, de egy valamit tegyünk hozzá, azt, hogy közben megtanultam írni. Ha emlékszel rá, 1989 előtt nekem gyakorlatilag nem voltak publikációim, a kilencvenes években viszont már sokat írtam. Ez nagyon nagy mértékben annak köszönhető, hogy szerkesztettem az *Esélyt*. El is tettem olyan kéziratokat, amelyeken bejelöltem, ki hogyan köti az egyik gondolatot a másikba, hogyan építkezik egy cikk, honnan hová akar eljutni, mi a magja, mi a központja, kell hogy legyen mindig egy olyan erős gondolatiság, amely köré épül az egész írás. Nagy tanulság, hogy az ember szerkesztés közben szépen megtanulja ezeket, s emlékszem arra a pillanatra, amikor nagyon sok kéziratot elolvastam azt mondtam magamnak: na most már talán itt az idő, amikor én is megpróbálhatok egy írást.

– *Te sokat tanítottál, sok dolgozatot olvastál. Meg tudnád-e fogalmazni, hogy milyen követelménybeli különbségek vannak egy *Esély*-cikk és egy korrekt iskolai-egyetemi dolgozat között?*

– Sajnos az én szerkesztésemben is jelentek meg olyan írások, amelyek nem mondtak újat, csak jól összefoglalták, szintetizálták, amit amúgy is tudunk. Igaz, ez is lehet fontos és jó írás, van didaktikai jelentősége. Alapvetően azonban én azt mondanám, hogy ha igazán következetesen akarok szerkeszteni egy lapot, folyóiratot, akkor olyan írásokat kell beletenni, amelyek valamilyen sajátos nézőpontot tartalmaznak, valami plusz mondanivalójuk van ahhoz, amit körbejárnak, vagy valaki olyan fantasztikusan jól írja meg, hogy önmagáért is érdemes elolvasni, mert olyan a stílusa. Ezeket a követelményeket a cikkek nagy része sajnos nem teljesíti, mert a szakmai igényesség gyakran háttérbe szorítja az irodalmias könnyedséget

– *A külföldi szociálpolitikai vagy akár társadalomtudományi szakfolyóiratok teljesítik ezeket a követelményeket?*

– Sajnos ezt ott is kevésbé tudják.

– *Emlékszem, hogy a kezdet kezdetén borzasztóan nehezen tudtuk elindítani a lapot, mert nem volt anyag. De arra is emlékszem, hogy ez később megváltozott.*

– Átfordult az ellenkezőjébe. Azért az mégiscsak a szakma érdeme és dicsősége, hogy most olyan sokan küldenek cikket. Nem tudom, most hogy van. Nekünk nagyon sokat küldtek, halomban álltak az írások. Aztán a számítógép és az e-mail is sokat egyszerűsített a dolgon.

– *Mivel valóban ez az egyetlen társadalompolitikai folyóirat, fontos, hogy mennyi a magyar, és mennyi a külföldi cikk benne. Fontos az arányuk. Erről nyílván volt elképzelésed.*

– Én azt tartottam fontosabbnak, hogy a magyar írások legyenek túl-

nyomó többségben. Te voltál az, aki mindig hoztad a külföldi írásokat, mert te olvastad a külföldi szakfolyóiratokat, rajtad kívül ezt nagyon kevesen tették. Szerintem ma Magyarországon ismét hihetetlenül izgalmasak ezek a kérdések. Én azt gondolnám, hogy most az Európai Unióra kellene egy kicsit odafigyelni.

Hogy ott mik történnek. Meg kell nézni, hogy milyen pozitív példák vannak, amelyek behozhatóak, mert biztosan lehet tőlük sok mindent tanulni. És hát lehetne valamilyen gyakorlati útmutató is, talán a pályázatokkal kapcsolatban. Nem tudom, hogy ezt csináljátok-e. Lesz ilyen? Kicsit belterjes lett ez a folyóirat. Kicsit beszűkült a szerzői kör, mindig az a 15-20 ember küldi be az írásait. Föl kéne fedezni a fiatalokat, nyitni kellene a fiatal tehetségek felé. Biztos, hogy vannak, s biztos, hogy nekik még az sem lenne gond, hogy nem kapnak pénzt, mert maga a megjelenés is megtisztelő.

– *Az igazság az, hogy a világon ma már egyetlen folyóirat sem fizet. De ez fontos, amit mondasz, és...*

– Bizony új kört kellene megnyerni a folyóiratnak. Ez nagyon sok munka, de szerintem el kellene kezdeni.

– *Még milyen „tanácsaid” lennének az utódnak?*

– Működtessen egy szerkesztőséget, ha tud, feltétlenül fiatalok bevonásával, keressen új szempontokat és új témákat, ne ugyanazt a gittet rágják folyamatosan. És maradjon nagyon igényes a stílust illetően. Talán ezek lennének a „tanácsaim”. Itt szeretném megköszönni minden munkatársamnak az eddigi munkáját, nagyon jó volt együtt dolgozni velük, kívánom, hogy az új főszerkesztő is ilyen jól érezze magát. Kiemelten köszönöm Berény Márta és Moksony Ferenc sok évi munkáját.

– *Beszéljünk egy kicsit arról is, hogy mi lesz a munkád az EU-ban, s hogy mit vársz ettől, mit tudsz erről, milyen kapcsolatot szeretnél az itthoniakkal?*

– Ingázni fogok, kétlaki életem lesz, de ez nekem kevésbé nehéz, mert nagyon mozgékony alkat vagyok. Európai parlamenti képviselő leszek, az Európai Parlament szocialista frakciójának tagjaként, amely egy körülbelül 180 fős csoport. Ott nincs ellenzék és nincs kormány. Ez már akkora érték, amiért érdemes megpróbálni, mert azt remélem – de lehet, hogy ez túlzott optimizmus –, hogy itt valóban ügyekről lehet beszélni. Ugyanis nem arról van szó, hogy ha valaki előterjeszt valamit, akkor a másik a saját, jól felfogott érdekében azonnal megvétózza, hanem arról van szó, hogy közös érdek előbbre vinnünk az ügyeinket. Bizottságok is vannak, és én két bizottságot választottam, amelyben remélhetőleg fogok tudni dolgozni. Az egyik az Employment and Social Affairs, a foglalkoztatás és szociális ügyek, a másik a Citizen Rights, az állampolgári jogok bizottsága. Én ezt a kettőt választottam, szerintem nagyon jól kiegészítik egymást.

– *Egyedüli magyar vagy itt?*

– Ez nem biztos. Nem tudom, hogy a többiek mit választottak. Összesen 24 magyar képviselő lesz, és fogalmam sincs, hogy a fideszesek mit akarnak, mert velük erről eddig nem beszéltünk.

– *Te tudod, hogyan működik egy olyan parlament, amelyben nem az a cél, hogy a másikkal szemben nekünk legyen igazunk?*

– Ezt még én sem tudom egészen pontosan, csak azt tudom, hogy

pillanatnyilag hét különböző frakció van a Parlamentben. A legnagyobb frakció a néppárti. Tehát nem nemzeti pártok vannak, hanem aki oda akar menni, az minden országból odamegy, s ez a legnagyobb frakció, összesen mintegy 200 képviselője lesz. A második legnagyobb frakció az európai szocialistáké, a harmadik a liberálisoké és a negyedik a zöldeké. Vannak még kisebb frakciók is, összesen tehát hét. Az Európai Parlamentnek együttes döntési joga van, ami azt jelenti, hogy az Európai Tanáccsal többszörös egyeztetések után születnek meg a döntések. Az érdemi munka tulajdonképpen a bizottságokban folyik. Van 17 bizottság, melyek közül most kettőt említettem, de van külügy, belügy, vízügy, kereskedelmi, migrációs, közlekedési, regionális fejlesztési stb. stb. Ezeknek rettenetesen nagy pénzalapjaik vannak, például a regionálisé a legnagyobb: ez az egész európai uniós közös pénznek csaknem a 46 százalékát osztja el, s a bizottságokban dolgozzák ki, hogy mit javasolnak. A szakmai munka ott folyik. Az Európai Tanács az eredményt vagy elfogadja vagy nem. Ha igen, akkor megszületik egy direktíva. Elég hosszú folyamat, mire valamiből direktíva lesz. Például a Női jogok bizottságában most az egészségbiztosítással kapcsolatos egyenlő jogokat több hónapos munka után a plenáris ülés elé tudják vinni. Ha megszavazza a Parlament, attól kezdve x éven belül – nem lehet tudni, hogy melyik országnak hány évet adnak – minden országnak el kell fogadnia. Tehát nagyon érdekes dolog, hogy az egész Európai Unióra hatással van ez a bizottsági munka, ugyanakkor hátulütője, hogy borzasztó lassú, mivelhogy ez nagy bürokráciát igényel, rengeteg az egyeztetés.

– *Végtére 25 ország vesz részt, és a sok frakció miatt ez hihetetlenül nehéz. Mit gondolsz, Magyarországnak mit hoz az EU tagság?*

– Azt, hogy például más stílusban kell majd dolgozni, mert be kell látni, hogy itt most nem lehet egyéni munkát végezni igazán, csak csoportosat. Az összes magyar képviselőnek, a magyar politikusoknak teljesen más szemléletű munkát kell elvégezniük, mert csak akkor lehetnek eredményesek, ha az egész frakcióval összefognak. Mindig egy egész, több száz fős európai frakciót kell meggyőzni arról, hogy amit mi akarunk, azt érdemes támogatni. Meg kell nyerni, gyakorlatilag lobbizást kell folytatni annak érdekében, hogy mondjuk a kelet-európai térségekbe több pénz kerülhessen, több projekt jöjjön.

Nekem, azt hiszem, erősségem, hogy jól tudok kapcsolatot építeni, lobbizni, tehát érdekérvényesítő tudok lenni. De önmagamban semmit nem érek, csak akkor, ha ehhez meg tudom nyerni az egész frakció támogatását. Azért tetszik nekem egyébként ez a munka, mert teljes egészében csapatmunkára épít, és ügyekre épül. Én ebben az értelemben kakukktojás vagyok a magyar politikai elitben, mert soha egyetlen pillanatig, mind a mai napig nem tudott érdekelni az, hogy nekimenjek l'art pour l'art egy ellenzéki képviselőnek, csak azért, mert ő egy ellenzéki, vagy fordítva, ellenzékiként egy kormánypártinak, és politikai ügyeket kreáljak egy megoldatlan problémából. Engem ez soha nem érdekelt, ilyenkor egyszerűen megszűnik az érdeklődésem. Ezzel szemben időnként meg tudtam nyerni fideszes képviselőket, akik saját maguktól odajöttek hozzám, mert nekik is fontos volt az ügy. Van olyan képviselő, akinek fontos, hogy a falujában valamilyen szolgálat működjön, s ehhez

kér támogatást, de úgy, hogy közben ő a szocialista polgármesterrel is hajlandó együttműködni. Én ezeket az ügyeket szeretem. És azt remélem, hogy az Európai Unióban ilyen, ügyekre orientált módon történik a politizálás, én ugyanis ezt nevezném európai politizálásnak, s elméletileg az Európai Unió is ezt nevezi európai politizálásnak.

Emellett még itt van az SA, az európai szociális alap. Itt ennek elosztásáról és a projektek behozataláról, direktívák kidolgozásáról lesz szó. Ez a munka gyakorlatilag annak a folytatása, amit én szakmai munkaként itthon végzek, csak most európai dimenzióban. Ha meg tudunk egyezni abban, hogy Magyarország számára a foglalkoztatás területén ilyen és ilyen támogatásra lenne szükség, akkor ezt ki lehet lobbizni, tehát ott érhetek el eredményt, hogy esetleg kilobbizhatok több pénzt az európai szociális alaphoz Magyarország számára, de, gondolom, olykor a szomszédos országok számára is. Gyakorlatilag ismerős terület, én azért vállaltam.

– *Te hogy látod az ország helyzetét a csatlakozás után? Most sokan elbizonytalanodtak, olyan mondatok hangzanak el, hogy minden országban rosszabb lesz a helyzet, vagy hogy nem lehet tudni, mi lesz.*

– Aki ismeri a különböző strukturális alapokat, tudja, hogy mit jelent a strukturális alap, a kohéziós alap, az európai szociális alap, és tudja, hogy ezekben hány milliárd forint van, és ismeri a Nemzeti Fejlesztési Tervet, legalább nagy vonalaiban, az tudja, hogy elég komoly pénzekre számíthatunk az Európai Uniótól feltéve, hogy mi is hozzá tudjuk adni az önrészt. Itt feltétlenül szeretném elmondani, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv elkészült. Ez az a nagy, modernizációs terv, amely a projektek felhasználásáról rendelkezik, tehát gyakorlatilag a pályázatok befogadásáról, kiírásáról, értékeléséről, követéséről. Ez több éves előkészítői munka eredménye. A jelenlegi Nemzeti Fejlesztési Terv 2007-ig van érvényben, és már most készítik elő a 2007-től 2013-ig tartó Nemzeti Fejlesztési Terv II-t. 1200 milliárd forint jön be csak a foglalkoztatásra és a szociális terület fejlesztésére. Tehát nem létezik, hogy ezt előbb-utóbb ne érezzük meg itthon, s elsősorban vidéken. Nekünk végre sikerült átütő eredményt elérni azzal, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv mellé kidolgoztunk egy esélyegyenlőségi tervet, amit a kormány kötelező érvénnyel elfogadott. Ez azt jelenti, hogy minden pályázatkírásnál, pályázatértékelésnél és -követésnél kötelező figyelembe venni az esélyegyenlőség szempontjait. Aki nem olyan pályázatot ad be, amely tekintettel van az esélyegyenlőségre, az nem fog nyerni. Hát ilyen egyszerű a dolog.

– *Esélyegyenlőség, nők, romák, fogyatékosok.*

– ...és vidék. Minden pályázatnak tartalmaznia kell azokat a szempontokat, amelyek valamely csoport számára fontosak az esélyegyenlőség terén. Ez az áttörés roppant nagy eredmény. Ezt régóta mondom tévében, rádióban, de valójában senkit sem érdekel, jóllehet ez borzasztóan fontos. Erről részletesen írtunk, a témát kidolgoztuk, leírtuk, vaskos anyag. A Nemzeti Fejlesztési Terv még vaskosabb. Szerintem nem lehet eleget beszélni az embereknek arról, hogy az Európai Unióban elég komoly fejlesztési pénzek rejlenek. Ugyanakkor azért azt sem lehet elhallgatni, hogy ehhez kell tudni jól pályázni. Pillanatnyilag az a helyzet,

## INTERJÚ

hogy egyáltalán nem használták ki az előcsatlakozási pályázati kereteket, pedig többet lehetett volna megnyerni...

– *És hány évet veszítettünk emiatt?*

– Legalább négy-öt évet. Elveszett néhány év és elveszett néhány milliárd forint. Abban jogosnak érzem a kritikát, hogy a magyar intézmények nincsenek igazán felkészülve a pályázatok jó megírására.

– *Most legalább történik valami az ügyben?*

– Történik, történik, de ez a tudatosság ma is nagyon gyenge. Bele kell tanulni!

– *S mit vársz mindettől függetlenül a szemléletmód terén?*

– Mindettől függetlenül jobban kinyílik a világ, több új életmintát látnak majd az emberek, és ez egy kicsit megszabadíthat minket a nagyon megszontosodott nézetrendszerektől. Szabadabb életformákat, toleránsabb társadalmakat, határok nélküli utazási lehetőséget várok. És mindennek alapjaként békés és biztonságos Európát, békés és biztonságos Magyarországot.

FERGE ZSUZSA

## Új tagságunk az Európai Unióban – reményeink, kételyeink

Megtisztelő lehetőség bevezetőt írni az *Esély* európai tagságunkat követő első számához. A csatlakozást nem szeretném hivatalosan méltatni – megteszik ezt erre nálam hivatottabbak. Nekem személyesen nagy öröm 2004. május elseje. Az okok sokaságából hadd emeljem ki itt csak azt, ami a szakmánkra utal. Szeretném az Európai Unióhoz csatlakozást úgy értelmezni, mint az egyenlő európai polgáriság kezdetét, azaz úgy, hogy egyre komolyabban kell venni minden ember egyenlő méltóságát, a teljes társadalmi tagsághoz való egyenlő jogát.

Kételyem nekem is sok van, ha másért nem, azért, mert a mai társadalmaknak valóban egyik jellemzőjük a sokféle bizonytalanság. Hadd tegyem hozzá: talán nem is a bizonytalanság több, mint valaha volt – hiszen az egyes emberek léte és jóléte többnyire csak hajszalakon függött, és ez olykor a társadalmak egészére is igaz volt. Ami biztosan nőtt, az egyrészt a veszélyek nagysága, hiszen például megvannak az eszközök akár az egész emberiség gyors elpusztítására. Másrészt érzékelhetően erősödik a készség a reflexivitásra, a bennünk és körülöttünk lévő veszélyek, fenyegetések, kockázatok tudatosítására. Az azonban kérdéses, hogy a tudatosodással arányosan erősödnek-e a törekvések a veszélyek és kockázatok megelőzésére, többé-kevésbé intézményes kezelésére, vagy legalább a károk ugyancsak valamennyire intézményes enyhítésére.

Az uniós tagság ebből a szemszögből különösen fontos. Úgy tűnik, hogy az Európai Unióban sokan temetik ugyan a jóléti államot, ám az unió közel egy évtizede nyíltan vállalja, hogy létezik az Európai Szociális Modell, amely az unió megkülönböztető sajátja. „Az európai szociális modell értékes és megerősítendő. Ez a modell közös értékekre, és annak belátására épül, hogy a szociálpolitika és a gazdasági teljesítmény nem ellentétesek, hanem egymást erősítik. A magasan fejlett szociális védelmi rendszerek e szociális modell fontos alkotórészei ... A kihívást az jelenti, hogy hogyan lehet a társadalmi védelmet az új helyzethez igazítani alapértékeinek, a szolidaritásnak és kohézióknak a feladása nélkül” (CEC 1997). Már ebből a korai megfogalmazásból is kiténik a modell körüli feszültség. Ez a lisszaboni csúcson (2000) volt a leginkább érzékelhető, amikor különösen nagy hangsúlyt kapott az, hogy az EU-nak a világ legversenyképesebb gazdaságává kell válnia, igaz, azzal kiegészítve, hogy ezt egy összetartozó társadalomban, teljes foglalkoztatottság mellett kell elérnie. Az akkori dokumentumokból azonban egyértelmű, hogy a gazdasági cél az elsődleges, s hogy a célok eléréséhez a magántőkére, vagy a „PPP”-re (Public-Private Partnership) kell támaszkodni. A civil szervezetek ezt a szemléletet mindig bírálták, és ragaszkodtak az európai

értékrendhez, mint kiindulópont. Farrel Fintan, az Európai Szegénységellenes Hálózat vezetője egy fórumon<sup>1</sup>, melyet Európa Szociális Dimenziójáról címmel tartottak, a modell középpontjába a mindenki által gyakorolható emberi jogokat állította, ideértve a gazdasági és szociális jogokat is. Ennek eszközeként tartotta fontosnak a társadalmi védelem magas szintjét, a kulcsfontosságú szolgáltatásokhoz való egyenlő és univerzális hozzáférést, és az erős munkajogokat is. A bővítést megelőző évben, 2003-ban az unió görög elnöksége már az új helyzetre tekintettel épített be új elemeket a modell körülírásába. Az állásfoglalás szerint a 25 tagállam csak a polgárok aktív részvételével lehet „a mi Európánk”, s csak ha az e közös jövőhöz vonzó modellt, a jólét és részvétel igazságosabb elosztását kínálja. A közös jövőképhez hozzátartozik például a konvergens ösvények lehetősége, az az érzés, hogy a jövő közelebb hoz minket, tagországokat egymáshoz. Szükséges azután valamilyen garancia arra, hogy közös sorsunk nem a polgárok nélkül, s nem vak, mechanikus folyamatok hatására alakul, hanem közös értékekre épülő választások eredménye. Ilyen és hasonló megfontolások alapján rögzíti a dokumentum az európai szociális modell „közös elveit, amelyek szerint (i) Európa sikereiből senkit nem lehet kirekeszteni; (ii) A szolidaritás összetartozik a gazdasági sikerességgel; (iii) Nincs sem választási kényszer, sem ellentmondás a gazdasági és társadalmi haladás között; és (iv) A jóléti állam nem luxus, nem a gazdasági növekedés terméke, hanem termelési tényező”<sup>2</sup>.

Az unió tehát – ha időszakonként eltérő hangsúlyokkal is – kiáll a szociális modell, az értékeken alapuló társadalompolitika, a társadalom polgárainak jólétéért vállalt jelentős közfelelősség mellett. Sajnos, a csatlakozási folyamat során igen kevés figyelmet fordított az Európai Unió arra, hogy mennyire érvényesülnek e modell összetevői és alapértékei (például a szolidaritás és kohézió) a csatlakozó országokban, hiszen a szociálpolitikát hagyományosan szubszidiárius kérdésként kezelte. Csak 2000 óta látszik e tekintetben némi elmozdulás, amely már néhány kérdésben – elsősorban a civil társadalom elfogadásában és a szegénység kezelésében – nálunk is változást hozott. Mindemellett az új tagállamok egy része, közöttük Magyarország, az előkészítés éveiben maga sem tisztázta viszonyát a modellhez. Sőt, a kormányok és jelentős hatalmú gazdasági és politikai érdekcsoportok (többé-kevésbé pártállásra való tekintet nélkül) erősen törekedtek és törekzenek a közfelelősség minimalizálására. Úgy gondolom, hogy új európai tagságunk a hazai politikai osztály számára nemcsak azt a felelősséget jelenti, hogy biztosítsa a demokrácia és a piacgazdaság európai normáknak megfelelő működését, hanem azt is, hogy biztosítsa polgárainak „európai szintű” jólétét és szociális biztonságát, a jóléti szakadék feltöltését, a szegénység jelentős csökkenését.

<sup>1</sup> Forum on the Future of Europe: Dublin Castle, 12 November 2002  
[http://socialpolicy.ucc.ie/European\\_Social\\_Model\\_2.htm](http://socialpolicy.ucc.ie/European_Social_Model_2.htm)

<sup>2</sup> Greek Presidency of the European Union, Informal Meeting of Ministers of Employment & Social Affairs, January 2003

## A jóléti állam „itt” és „ott”

A „jóléti állam válságának” témája a hetvenes évek elején jelent meg, s azóta könyvek tucatjai, tanulmányok százai születtek e témában. Szinte közhellyé vált, hogy a jóléti állam halott. E tézis két – igaznak vélt – alaptézisre támaszkodott. Egyrészt az elemzők azt vélelmezték (adat-elemzés nélkül), hogy a szociális kiadások fenntarthatatlannak bizonyultak és mindenütt csökkenésnek indultak. Másrészt (ugyancsak bizonyítékok nélkül) úgy vélték, hogy a jóléti állam legitimitása megszűnt, az emberek nem igénylik a közfelelősségeket.

A lassan szaporodó összehasonlító adatok és információk tükrében úgy tűnik, *egyik feltételezés sem igaz*. A jóléti kiadások a régi tagállamokban többnyire nagyon jelentősen nőttek az utolsó negyedszázadban. Most 2001-ig állnak rendelkezésre összehasonlítható idősorok a szociális kiadások nagyságáról, GDP-n belüli arányáról, részleteiről (KSH 2004, ill. részletesebben: European Commission 2004<sup>3</sup>). Ezek szerint 1980 óta, amikortól egyre erősödött a thatcheri gondolat, abszolút értékben mindenütt jelentősen nőttek a szociális célú kiadások, és Írország kivételével mindenütt emelkedett ezek GDP-n belüli aránya is. A két évtized alatt voltak periódusok (a nyolcvanas évek és az utolsó évek), amikor erős volt a konvergencia, és voltak, amikor gyengébb (Bouget 2003). Azt azonban a táblázat egyértelművé teszi, hogy a későn csatlakozó szegény országokban – pl. Portugáliában, Görögországban – olyan jelentős volt a szociális kiadások növekedési aránya, hogy rövid egy-két évtized alatt felzárkóztak a többséghez, ha nem is a szinteket, de az arányokat tekintve mindenképpen (lásd 1. táblázat).

Számunkra különösen fontos ebből az új számításból, ami Magyarországra vonatkozik. Eddig azt hittük, hogy Magyarország bőségesen benne van az európai mezőben. Az 1. táblázat újraszámolt adatai szerint ez nem így van: Az EU-országok között Írország az egyetlen, amely nálunk kevésbé bőkezű (főként az időssekkel és gyermekekkel szemben). Egyébként (a GDP-n belüli arányt illetően) *több mint 7 százalékponttal alacsonyabb a magyar, mint az EU-arány*, ami igen jelentős távolság. A tényleges színvonalakat tekintve a helyzet sokkal rosszabb. Még a vásárlóerőt figyelembe vevő pénzegységben (PPP-ben) is az EU átlagának alig egyharmada nálunk az egy főre jutó szociális kiadás. Az EU-átlag 6405 egység, Magyarországon az egy főre jutó összeg 2253 egység, ez az EU-szint 35 százaléka. Igaz, az ország szegény, de ez nem elég mély. Görögország vagy Portugália nálunk nem sokkal gazdagabbak. Ugyancsak vásárlóerő-paritáson számolva Görögország nemzeti terméke például a miénknél 40 százalékkal magasabb, szociális kiadásainak összege pedig közel 80 százalékkal. A Portugáliával való összehasonlítás eredménye nagyjából hasonló. Természetesen ezek a számok csak a felületet érintik. Mögöttes tartalmukat, a társadalmi kimeneteket, a szolgáltatások színvonalát is ismernünk kellene. Valószínűnek látszik, hogy Magyarországon relatíve jobb a nyugdíjasok helyzete, mint mondjuk Görögországban, de Portugália újítóból megoldásokat talált a legszegényebbek helyzetének ja-

3 Az adatokat az ún. ESPROSS rendszerben számíttatta újra az EUROSTAT.

## TANULMÁNYOK

vítására, mint Magyarország. Az azonban biztosra vehető, hogy ha Magyarország az állami, különösen a jóléti kiadások további csökkentésére törekszik, akkor nem közeledni, hanem távolodni fogunk az unió régebbi tagállamaitól.

A szegénység–kirekesztés egyik ellentettje a társadalmi összetartozás, a másik a társadalom megfelelő minősége. A társadalmi integráltság és kirekesztés problémái mára elég jól ismertek. A társadalmi minőség fogalmáról nálunk kevesebb szó esik. „Eredeti megfogalmazásunk szerint a társadalom minősége úgy határozható meg, hogy milyen mértékben képesek részt venni a polgárok közösségeik társadalmi és gazdasági életében, olyan feltételek mellett, amelyek jólétüket és egyéni lehetőségeiket javítják” (Beck et al, 268). Az életminőség talán legfontosabb összefoglaló mutatói a halandósági arányok vagy várható élettartamok. Ezek Magyarországon az utóbbi évek javuló tendenciája ellenére, még mindig alacsonyabbak, mint a három balti ország kivételével bárhol az új Európa területén. 2002-ben az EU-15-ök országaiban a férfiak születéskor várható átlagos élettartam 75,8 év volt, Magyarországon 65,8, a nőknél a megfelelő adatok 81,6 és 76,7 év. (A 65 éven felülieknél már nincs különbség: a fiatal korosztályok a sokkal törekenyebbek.) Az okokkal senki nincs teljesen tisztában, de az bizonyos, hogy nemcsak önsorsrontó egyéni szokásokról van szó, hanem egyénileg nem kezelhető ügyekről is, a lakáshelyzettől az egészségügyi ellátás minőségéig. Azaz bárhonnán is nézzük a dolgot, közfelelősség terén messze vagyunk a kívánatos állapottól is, az eddigi Európától is.

Ugyancsak elterjedt közhely a hetvenes évek óta, hogy gyengült vagy épp megszűnt a jóléti rendszerek legitimitása, hogy a közvélemény szembefordult az állami osztogatással. Ezt jó lelkiismerettel a nyolcvanas évek közepéig lehetett állítani, mert nem voltak az állítást cáfoló bizonyítékok. Akkor azonban megkezdődtek a nemzetközi összehasonlító közvélemény-, illetve attitűdkutatások. Ezek „egyértelműen azt bizonyítják, hogy valamennyi nyugat-európai országban igen magas a jóléti ellátások legtöbb formájának támogatottsága”, és ez az idővel alig változik (Jaeger and Kvist, 2004, továbbá pl. Svallfors 2004). E nemzetközi kutatásokban Magyarország is részt vesz, de az adatok egyelőre nehezen hozzáférhetőek. A TÁRKI 2004. évi jelentése viszont ismét igazolja, hogy nálunk is rendkívül erős és a jelek szerint növekvő a lakosság igénye arra, hogy az állam szerepet vállaljon a túl nagyra ítélt jövedelmi különbségek csökkentésében és a közösségi ellátások fenntartásában. „A lakosság 82 százaléka véli úgy, hogy fontosabb, hogy az állam többet költson egészségügyre, oktatásra és szociális ellátásra, mint az, hogy csökkenjenek az adók” (TÁRKI 2004, 115.). Hasonlóan magasak az állami szerepvállalást sürgetők a munkahelyteremtés ügyében. Nem sokkal marad el ezektől a közösségi támogatást igénylők aránya a felsőfokú továbbtanulás vagy a lakás esetében. Mi a kilencvenes évek első felében végeztünk ilyen jellegű vizsgálatokat (pl. Ferge et al. 1995). Bár az adatok (az eltérő kérdésfeltevés miatt) nem teljesen összehasonlíthatók, az újraelosztás partján lévők aránya inkább nőni, mint csökkenni látszik. Nehéz azt állítani, hogy ebben nincs szerepe az állam visszavonulásával és a piacosított közszolgáltatásokkal való rossz tapasztalatoknak.

Minden bírálat, valamint a már eddigi és további reformok ellenére a szociális védelem alapvető rendszerei rendkívül szilárdnak bizonyultak eddig is. A nyugati elemzők azt valószínűsítik, hogy ez a belátható jövőben nem fog lényegesen változni. Az adatok ismeretében meglepő, és egyben elfogadhatatlan, hogy a magukat liberálisnak nevező közgazdászok és politikusok rendre tovább ismételtetik a rég megcáfolt közhelyeket a jóléti állam „haláláról” és hitelvesztéséről. Ennek alapján és a fenntartható fejlődés szükségességére hivatkozva tűznék napirendre a társadalmi védelmi kiadások csökkentését.

Sokan hosszú ideig attól féltek, hogy az éles nemzetközi gazdasági verseny szociálpolitikai „csökkentési versenyt” (race to the bottom) indít el, egymás alullicitálását gerjeszti, mind az adók, mind az ellátások esetében. A nemzeti versenyfeltételeket javító „szociális dömping” tipikus esete a szlovák adóreform, ennek sejtethető „rosszléti” következményeivel. Az adatok azt mutatják, hogy általában inkább a csökkentési verseny ellenkezője vált valóra. Az európai szociális modell vonzereje valószínűleg azon is múlik, hogy a szociális kiadások és a gazdaság versenyképessége nem, illetve másként függnek össze, mint ezt számos közgazda feltételezi. Megfelelő intézmények és feltételek mellett nem kioltják, hanem feltételezik egymást. A humán erőforrásokba való közös beruházás – ha nem is okvetlenül rövid távon – a gazdasági versenyképességet is növeli, amint ezt a már idézett vagy annál későbbi uniós dokumentumok megerősítik. A Szociálpolitikai Menetrend (2000) például így fogalmaz: „Az európai szociálpolitikának központi szerepe volt az EU-gazdaság erejének biztosításában az egyedülálló európai szociális modell kifejlesztése révén”.

Egy további közelítés azt vizsgálja, hogy valóban feleslegessé teszik-e a társadalmi változások a korábbi jóléti funkciókat. Erre a kérdésre nehéz valamilyen objektív választ adni. Az eddigi kutatások és társadalmi tapasztalatok azt mutatják, hogy vannak leépíthető területek. A hagyományos közszolgáltatások egy részét – például a villany- vagy gázszolgáltatást – viszonylag jó hatásfokkal tudja működtetni a magánszféra, azaz a piacosítás és magánosítás következményei gazdaságilag megfelelőek (még akkor is, ha a hasznok nagyon egyenlőtlenül oszlanak el), társadalmilag pedig – valószínűleg – a korábbinál kisebb közpolitikai költségekkel (például a korábbinál nagyobb lakhatási támogatással vagy depresszív árakkal) kezelhetők. Kevésbé meggyőző a vízszolgáltatás, a városi tömegközlekedés, a vasút, a nyugdíj vagy az egészségügy piacosításának mérlege. A vízszolgáltatás piacosítása esetében például az egyik legalapvetőbb emberi szükséglet kielégítése szenvedhet kárt; a tömegközlekedés piacosítása környezetkárosító lehet az autó-túlhasználat miatt, vagy fokozhatja kis települések elszigeteltségét. A viták zajlanak, bár Magyarországon túl halkak. Minden ilyen esetben azonban az érvek és ellenérvek mögött ideológiák is meghúzódnak, és a piachívők esetében kimondott vagy kimondatlan gazdasági érdekek is ott rejlenek. A viták így gyakran süketek párbeszédévé, hitvitákká válnak. Ezek részletezése helyett inkább néhány olyan társadalmi folyamatot sorolok föl, amelyek sürgősen igényelnének új, vagy az eddigitől eltérő közösségi beavatkozást. Szándékosan használom az állam helyett a közösségi beavatkozás vagy a köz-

politika kifejezést. Az ugyanis lehet, hogy az ágensnek nem a központi államnak kell lennie, hanem a globális „nagyközösségnek” vagy a helyi kisközösségnek. Közpolitikai szabályozásra és közfinanszírozásra azonban az említendő esetekben valószínűleg szükség lesz.

A *globalizáció* visszas társadalmi következményei inkább egy új típusú nemzetközi együttműködés, esetleg valamilyen „világkormány” fellépését tennék szükségessé, semmint a nemzetállamok beavatkozását (Soros 1998, Stiglitz 2003). „A kölcsönös függéssel szükségessé válik a közösségi fellépés, a világ embereinek össze kell fogniuk a közös problémák megoldása érdekében, legyen szó az egészségünket, a környezetet, a gazdasági vagy politikai stabilitást fenyegető globális veszélyekről” (Stiglitz 2003, 266.). Legyen a forma multilaterális együttműködés vagy világalam, pénz kell hozzá, és ez aligha származhat máshonnan, mint az egyes államok polgárainak adóiból.

Az *Európai Unió* egyelőre kevésbé érinti közvetlenül a tagországok szociálpolitikáját, bár nem lehet kizárni a szubszidiaritás elvének gyengülését, a szociálpolitikák erőteljesebb harmonizálását, esetleg normatív szabályok kialakítását. A közös térnek és közös elveknek-szabályoknak azonban vannak nemzetállami felkészülést és alkalmasint pénzt (is) igénylő mellékkövetkezményei. Ilyen például a munkaerő szabad mozgása és általában a nagyobb migráció lehetősége, melyeket illetően az újonnan érkezők befogadására fel kell készülni. De van közvetettebb hatás is. A „lágý” szabályozásnak léteznek olyan eszközei, mint az Ajánlások, a Zöld és Fehér Könyvek, újabban a „koordináció nyitott módszere”. Az így kínált minták követése nem kényszer. Az üzenetek „folyamatosan módosítják a szociális problémák észlelésének mikéntjét, az ezekkel kapcsolatos beállítódásokat és kezelésük módját”. Ezt a folyamatot nevezték el Guillén és Álvarez „kognitív európaizálódásnak” (2004). Még visszatérnek néhány olyan ügyre – például a szegénység elleni küzdelemre –, amelyek ilyen folyamatok nyomán jelennek meg új kormányzati feladatként.

Számtalan további szociálpolitikai vonzatú kihívás, közös forrásokat is igénylő közügy létezik, amelyekre csak utalhatok. Erősödő követelmény az esélyek egyenlőtlenségének csökkentése, mind a nemek között, mind a különböző kisebbségi csoportok esetében. Az élethez, a tisztes szociális minimumhoz, sőt, az elfogadható lakáshoz való jogok is erősödőben vannak. A szociálpolitikát hozzá kell igazítani az öregedési folyamathoz, a családszerkezet átalakulásához, például a gyermeket egyedül vállaló nők emelkedő számához. Általában rugalmasabbá, egyéni helyzetek kezelésére alkalmasabbá kell tenni a rendszereket, amihez sokkal több jól felkészült szociális munkás kell. Az egész életen át tartó tanulás, képzéshez-átképzéshez éppúgy kellenek közös források, mint a változó természetű munkanélküliség kezeléséhez. A sor tetszés szerint folytatható. A lényeg az, hogy az egyre bonyolultabb, sok bizonytalansággal terhes társadalmakban, ahol a kölcsönös függőségek hálója egyre hosszabb láncokból áll össze, a közös felelősségeknek (és ezzel az állam szerepének) inkább nőniük kell, mint csökkenniük. A legnagyobb kihívás talán az, hogy miként felelhetnek meg ezek az államok a demokratikus követelményeknek.

A jóléti állam, ha tetszik, a közös forrásokból (is) táplálkozó rendszerek jövője többesélyes. Magyarországnak is módja van választani a közfelelősségeket vállaló, de az egyéni szabadságot és a demokratikus szabályokat tiszteletben tartó európai szociális modell vagy az önfelelősséget hangsúlyozó, az államot inkább minimalizáló, az egyént magára hagyó amerikai modell között, sőt, élesztgetheti a demokrácia-deficités paternalista modellt is. Magam azt remélem, hogy a kognitív alapú Európa-hoz igazodás igénye erősebb lesz, mint az önös vagy autokratikus törekvések.

### A csatlakozási folyamat hatása 2004 májusáig<sup>4</sup>

Az 1989-et követő, nagy átalakuláskor az Európai Unió még nem volt felkészülve az unió bővítésének gondolatára. Tulajdonképpen a közép- és kelet-európai országokban már régebben jelenlévő nagy nemzetközi pénzügyi szervezetekre hagyta jó ideig az átalakulás „levezénylését”. Az új lehetőségeket habzsoló hazai elitek<sup>5</sup> a legtöbb országban jól fogadták ezt a fordulatot. Így azután a Világbank és kevésbé látható módon a Nemzetközi Valutaalap rendkívül nagy szerepet játszottak a kilencvenes évek első felében, nemcsak a térség gazdaságának, hanem szociálpolitikájának formálásában is. A szociálpolitikai átalakítás vezérlő elvei a neoliberalis programnak feleltek meg, amilyenek a minden területet átható privatizálás és piacosítás, a közfelelősséggel szemben az egyéni felelősség erősítése, és az univerzális vagy széles körre kiterjedő ellátások visszaszorítása, a társadalombiztosítás magánbiztosítással kiváltása, a szegénység célzott segélyekkel kezelése.

Az Európai Unió az Európai Tanács 1993. évi koppenhágai ülésén hozta azt a döntést, hogy Kelet- és Közép Európa országainak joguk van csatlakozni az unióhoz megfelelő kritériumok teljesítése esetén. Három alapvető kritériumot határoztak meg: az erős politikai demokrácia intézményeinek felépítését, működőképes piacgazdaság kialakítását és a közösségi joganyag (az *Acquis*) átvételét. A közösségi joganyag azonban alig tartalmazott szociális tartalmú szabályozást, hiszen az unió nagyjából az ezredfordulóig a szociálpolitikát többnyire szubszidiárius, azaz az egyes országok hatáskörébe tartozó ügyként kezelte. Ezért az Európai Szociális Modell sajnálatosan kis szerepet játszott az egész csatlakozási folyamatban. Az Európai Bizottság 1999. évi, 10 csatlakozó országra vonatkozó országjelentéseinek részletes elemzése azt mutatta, hogy csak a munkanélküliség volt olyan társadalmi probléma, amelyet minden csatlakozni kívánó ország esetében megemlítettek. Ezenkívül néhány országban említették a cigányság szegénységét és a kirekesztést. Ugyanakkor sok utalás helyeslőleg említette, vagy épp kívánatosnak tartotta a közjavak, a nyugdíj, az egészségügy privatizálását, azaz nem kérdőjelezte meg az „amerikai modell” térnyerését (2. táblázat). A két modell minden jel

<sup>4</sup> Az alábbiakban felhasználom Juhász Gáborral írott közös tanulmányunkat, Ferge és Juhász 2004.

<sup>5</sup> L. erről Szalai Erzsébet munkáit, pl. 2004.

szerint az EU-n belül is verseng egymással, s különböző helyzetekben egyik vagy másik kerekedhet felül.

Mégis, a csatlakozás előkészítése során számos olyan folyamat ment végbe, amelyek közvetve vagy közvetlenül a szociálpolitika esélyeit is javítják. Az Európai Tanács a kezdetektől kezdve ajánlásokkal és alapokkal segítette a demokratikus intézményrendszerek kiépítését. Ennek új oldala volt az a hangsúly, amelyet az EU minden szerve a társadalmi párbeszéd fejlesztésére helyezett. Ezek egyfelől a munkavállalók, a munkáltatók és az állam közötti intézményes együttműködés és párbeszéd fórumainak megerősítését igényelték, az intézmények és eljárási szabályok demokratikus kereteknek megfelelő kidolgozásával. Sajnos, a magyarországi munkáltatói szervezetek és szakszervezetek viszonylagos gyengesége miatt a társadalmi párbeszédnek ez a formája eddig – minden EU-erőfeszítés ellenére – kevésbé erősödött meg.

Az első évektől kezdve erősítette a „kognitív európaizálódás” hatását az Európai Szociális Charta elfogadása, illetve az olyan programok, amelyek diákok és tanárok cseréjét támogatták (Tempus, Erasmus). Különösen látványos, teljesen újszerű az EU hatása a *civil szektor, a civilekkel való párbeszéd fejlődésére*. A magyar társadalomban már a rendszerváltás előtt megjelent az igény a civil szerveződésre, s ez a rendszerváltás után óriási méreteket öltött. Ugyanakkor nem volt előképe annak, hogy mi lehet e szervezetek politikai szerepe. Az Amszterdami Szerződés egyik kiegészítő klauzúla jogilag kötelezi az Európai Bizottságot, hogy „jogsabályi javaslatok esetében, vagy amikor ez egyébként fontos, széles körű konzultációkat folytasson, konzultatív dokumentumokat adjon ki”. A PHARE-programok a kilencvenes évek első felétől kezdve anyagi és szakértői segítséget nyújtottak a civil szervezetek építéséhez és demokratikus működésmódjuk kialakításához. Nem állítom, hogy az egyes kormányok mindig pozitívan és részrehajlásmentesen ítélték meg a civil szektorral való partnerséget, mára azonban lassan elfogadottá válik a civilitás szerepe. Sőt, az Európában (tudomásunk szerint egyedülálló) 2003. évi L. törvény a Nemzeti Civil Alapprogramról felépíti a demokratikus kereteket ahhoz, hogy a civil szektor jogi és anyagi biztonsága erősödjön. Úgy tűnik, hogy a kormányzat is fokozatosan beépíti saját gyakorlatába a széles körű információ és konzultáció eszméjét. Az még újabb civil erőfeszítéseket fog igényelni, hogy a politika komolyan is vegye a konzultációkat, ami azért sem könnyű, mert természetesen a civil társadalom is megosztott, sokféle véleményt közvetít. A „civilitást” a politikának is, a civilségnek is még tanulnia kell.

A „lágymód” szabályozási eszközök, főként a nyílt koordináció módszere révén sikerült a magyar politikába beemelni a szegénység és kirekesztés ügyét. 2003. december 18-án írták alá Brüsszelben a 2004-ben csatlakozó országok Közös Memorandumát a társadalmi befogadásról.<sup>6</sup> A mai helyzet fő problémáit a kormányzati anyag így foglalja össze: „A legfőbb kihívások, amelyekkel Magyarország szembesül: (i) a nők és férfiak egy-

<sup>6</sup> Hosszabb ideje érvelünk a mellett, hogy a „társadalmi befogadás” kifejezés rossz. A befogadás a kisebbségek, menekültek, újonnan érkezők „befogadására” lefoglalt kifejezés, és távolról sem fedti le a sokkal szélesebb európai célt, az „összetartozó” társadalom igényét.

aránt magas inaktivitási és alacsony foglalkoztatási rátáinak javítása; (ii) a munkaerő versenyképességének erősítése; (iii) hozzáférés mindenki számára az oktatáshoz, képzéshez és a munkaerőpiachoz; (iv) az öregedő és csökkenő népesség okozta demográfiai deficit, valamint a munkaerő rossz egészségi állapota okozta problémák kezelése; (v) az egészségügyi és szociális ellátásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosítása a leghátrányosabb helyzetű csoportok számára; valamint (vi) a civil társadalom szerepének megerősítése a szegénység és a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelemben.”

Azt hiszem, e prioritások mind roppant fontosak. A fájó hiány (amit a pénzhiány magyarázhat, de nem tesz elfogadhatóvá) az, hogy nem szerepel az elfogadhatatlanul alacsony szociális ellátások egy részének lehető leggyorsabb emelése. Remélhető, hogy azóta is szaporodó információk, például az 2003. év végén megjelentetett Gyorsjelentés a szegénységről (Szociális Szakmai Szövetség) a politikával is érzékeltetik a gyors cselekvés szükségességét e téren.

A közös jelentés – és remélhetőleg új információk – jelentik az alapját a 2004 júliusáig elkészítendő cselekvési tervnek, amely a szegénység és kirekesztés csökkentésére, illetve a társadalmi összetartozás erősítésére törekszik. Hivatalos nevén ez a *társadalmi befogadásról szóló nemzeti cselekvési terv*, amely Magyarország történelmében először tesz kísérletet arra, hogy politikai problémává tegye és kormány szinten kezelje a szegénység és kirekesztés ügyét. A kérdés természetesen az, hogy mennyire lesz erős a kormányzati szándék arra vonatkozóan, hogy a terv megvalósuljon. Ez a gazdaság alakulásán is múlik, meg azon is, hogy mit engednek meg a gazdasági és politikai érdekek. Ha az individualizáló, közfelelősséget csökkentő neoliberális irány, vagy a szegénységgel szemben közömbös vagy ellenséges konzervatív irány válik dominánssá, akkor a célok zöme papíron maradhat. Ennek egyik, talán egyetlen ellenszere a civil társadalom, a civil kontroll, a civil hang. Ez csak akkor tud jól működni, ha van elérhető információ a tervek megvalósulásának menetéről. Az Európai Unióban minden tervet, minden intézkedést folyamatosan kell monitorozni, és utólag értékelést is kell készíteni. Ha ezek az uniós követelmények megvalósulnak, akkor van esély arra, hogy a társadalom szembesítse a terveket és tényeket, és ha nagy a szakadék, ezt számon is kérje. Végeredményben nem kevesebbet remélünk, mint azt, hogy az Európai Unióhoz tartozásunk esélyt ad arra, hogy az eddiginél átfogóbban, szervezettebben kezelje a politika a társadalmi integráció ügyét. Hogy ez az esély megvalósul-e, ez nemzetközi trendeken, gazdasági mozgástéren, a magyar kormányzat elszántságán, és nem kis mértékben a civil társadalom erején, szolidaritási készségén fog múlni.

**TANULMÁNYOK**

**1. táblázat Szociális védelmi kiadások 1980–2001, EU–15 és néhány új tagország (A 2001. évi arány szerint rendezve)**

Ország	1980	1993*	1998	2001
Svédország	29,0	38,2	32,2	31,3
Franciaország	21,1	30,7	30,5	30,0
Németország	20,3	28,4	29,3	29,8
Dánia	29,1	31,9	30,2	29,5
Ausztria	23,3	29,1	28,3	28,4
Hollandia	27,3	32,3	28,4	27,6
Belgium	24,2	29,3	27,6	27,5
<b>Ország</b>	<b>1980</b>	<b>1993*</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>
Egyesült Királyság	18,2	29,0	26,9	27,2
Görögország	11,5	22,0	24,2	27,2
Finnország	18,5	34,5	27,2	25,9
Olaszország	18,4	26,4	25,0c	25,6
Portugália	11,6	21,0	22,1	23,9
Luxemburg	23,3	23,3	21,7	21,2
Spanyolország	15,8	24,0	20,6	20,0
Írország	16,9	20,2	15,4	14,6
<b>EU–15</b>		<b>28,7</b>	<b>27,5</b>	<b>27,5</b>
<i>Magyarország</i>	<i>n. a.</i>	<i>n. a.</i>	<b>(20,7)</b>	<b>19,8</b>
Szlovákia	n. a.	n. a.	20,2	19,1
Szlovénia	n. a.	n. a.	25,3	25,6

Forrás: 1993–2001: KSH 2004.

1980: OECD 1998. Az OECD adatbázisban 1993-ról is van adat, de nem teljesen azonos az EUROSTAT 2004-ben újraszámolt ún. ESPROSS adataival. Nagyságrendi eltérés azonban nincs, így az 1980-ra vonatkozó, a későbbiekétől eltérő módon számított adatok összehasonlíthatók az 1993-ban induló EUROSTAT adatokkal.

**2. táblázat Az Európai Bizottság 1999. évre vonatkozó Országjelentéseiből készített témaelemzés összefoglaló adatai: egy adott téma a jelentésben előfordult-e?**

	Bul-gária	Cseho	Észto.	Mo.	Letto.	Lit-vánia	Len-gyel.	Románia	Szlovákia	Szlovénia
A szövegben említett társadalmi problémák										
Szociálpolitika vagy szociális védelem mint önálló kérdés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Szegénység, romák	E	0	0	E	0	0	0	E	E	0
Szegénység, általában	E	0	0	0	0	0	0	E	0	0
Kirekesztés, romák	E	E	0	E	0	0	0	0	0	0
Kirekesztés, általában	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A társadalom minősége	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Várható élettartam, halálzási arányok	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jövedelmi egyenlőtlenségek	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Civil részvétel, NGO szektor	0	0	E	0	0	0	0	0	E	0

Ferge: Új tagságunk az Európai Unióban – reményeink, kételeyeink

	Bul- gária	Cseho- gária	Észto. ország	Mo. ország	Letto. ország	Lit- vánia	Len- gyelo. ország	Romá- nia	Szlo- vákia	Szlo- vénia
<b>A szövegben említett társadalmi problémák</b>										
Munkanélküliség mint probléma	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Teljes foglalkoztatás mint cél	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>A neoliberais program elemeinek helyeslő említése vagy lassú bevezetésük miatti bírálóat</b>										
Nyugdíj magánosítása	U	0	U	E	E	U	E	E	E	E
Egészségügy magánosítása	U	U	U	U	0	0	E	E	E	0
Más közszolgáltatások és javak magánosítása (energia, lakás, közlekedés)	E	E	0	E	E	E	E	E	E	E
Ártámogatások leépítésének helyes- lése vagy sürgetése (kompenzáció nélkül)	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Költségvetés csökken- tésének helyeslése vagy sürgetése	E	0	E	E	E	E	E	E	E	E

0 = Nincs említés

E = Említve

U = Utalás

Forrás: Ferge, 2002.

## Hivatkozások

- Beck, W., L. van der Maesen, A. Walker (eds.) (1997): *The Social Quality of Europe*. The Hague-London-Boston: Kluwer Law International.
- Bouget, Denis (2003): Convergence in the Social Welfare Systems in Europe: From Goal to Reality. *Social Policy and Administration*, Volume 37, No. 6, December 2003, pp. 674–693
- CEC, Commission from the European Communities (1997): Modernising and improving social protection in the European Union. Communication from the Commission.
- European Commission – Eurostat (2004): *European Social Statistics. Social Protection. Expenditures and Receipts. 1992–2001*
- Ferge Zs. et al. *Societies in transition* (1995): *International report on the Social Consequences of the Transition*. A survey carried out as part of the SOCO project initiated and coordinated by the Institute for Human Studies, Vienna. Cross-national report on five countries, prepared by Zsuzsa Ferge, Endre Sik, Péter Róbert, Fruzsina Albert. Vienna: Institute for Human Studies.
- Ferge, Zs. (2002): European integration and the reform of social security in the accession countries, *European Journal Of Social Quality*, Volume 3, Issue 1/2, pp. 9–25
- Ferge, Zsuzsa, Juhász, Gábor (2004): Accession and Social Policy. *Journal of European Social Policy* (megjelenés előtt)
- Guillén, Ana, and Santiago Álvarez (2004): The EU's Impact on the Spanish Welfare

## TANULMÁNYOK

- State: The Role of Cognitive Europeanization. *Journal of European Social Policy*, in press
- Jaeger, Mads Meier and Jon Kvist (2003): Pressures on State Welfare in Post-industrial Societies: Is More or Less Better? *Social Policy and Administration*, Volume 37, No. 6, December 2003, pp. 555–572
- Központi Statisztikai Hivatal (2004): *Szociális védelmi kiadások és bevételek Magyarországon és az Európai Unióban, 1999–2001*. Budapest 2004
- OECD (1998, ill. későbbi évek) Social Expenditure. Web: (SOCX database, [www.oecd.org/els/social/expediture](http://www.oecd.org/els/social/expediture))
- Soros, George (1998): *The Crisis of Global capitalism. (Open society Endangered)* London: Little, Brown and Company (CEU) (xerox utolsó fej.)
- Stiglitz, Joseph E. (2003): *A globalizáció és visszasságai*. Budapest: Napvilág Kiadó.
- Svallfors, Stefan (2004): Class, Attitudes and the Welfare State: Sweden in Comparative Perspective. In: *Social Policy and Administration*, Volume 38, Number 2, April 2004, pp. 119–138. ISSP96 adatok.
- Szalai Erzsébet (2003): *Újkapitalizmus és Magyarország. Esszék, tanulmányok*. Budapest: MTA PTI
- Szociális Szakmai Szövetség (2003): *Gyorsjelentés a szegényedésről*. Budapest

VIRPI TIMONEN

## Veszélyben a szociális biztonság?<sup>1</sup>

Az EU-tagság hatása a finn jóléti államra

### Hogyan változott meg a finn szociálpolitika a tagságra való felkészülés során, illetve az Európai Unióhoz való csatlakozás után?

Az uniós tagság ötödik évében a finn jóléti államon nem mutatkoznak a súlyos erózió jelei. Azt sem állíthatjuk, hogy a finn szociálpolitikában az elmúlt években bekövetkezett változások az Európai Unióhoz (EU) és az Európai Monetáris Unióhoz (EMU) való csatlakozásból következtek volna. Mivel az európai szociálpolitika kiterjedése és hatása igen korlátozott, és mivel az EU szociálpolitikája nagyrészt nem illik bele a szociálpolitika hagyományos definíciójába (mely szerint a szociálpolitika a teljes népességre kiterjedő redisztribúciót célzó transzferek és szolgáltatások rendszere), ez a tanulmány főképp az EU- és az EMU-tagságnak a finn szociálpolitikára gyakorolt *indirekt* hatásaira koncentrál. Azt igyekszünk bizonyítani, hogy miközben a politikusok a szociálpolitika átalakítását gyakran *magyarázták* és *igazolták* az EU-tagság alapján, és miközben a központi döntéshozók nyilvánvalóan nagyon eltökélten igyekeztek eleget tenni a közeledés elvárásainak, a makrogazdasági feltételek teljesítése érdekében gyakorolt nyomás nem állt kapcsolatban az EU-hoz való csatlakozás céljaival. A jóléti állam átalakításának fő oka egyrészt a recesszió volt, ami erodálta a jóléti állam pénzügyi alapját, másrészt a makrogazdasági menedzsment szabályainak megváltozása, ami a gazdasági válságra adott gazdasági és szociálpolitikai válaszok jórésztét használhatatlanná tette. Emellett a szociálpolitika átalakításának logikája és részletei csak akkor érthetőek, ha figyelembe vesszük a szociálpolitika *belső* struktúráit, intézményeit és politikai örökségét.<sup>2</sup> A tanulmányban először leírjuk a finn szociálpolitikának az 1990-es években végbement változásait, majd megvizsgáljuk az EU és EMU várt és valóságos szociálpolitikai következményeit, következtetéseinkben pedig az európaizálásban közreműködő hazai aktorok szerepét hangsúlyozzuk.

A finn jóléti állam nem ment át szisztematikus változáson az 1990-es évek átalakulásainak következtében. Finnország továbbra is a szociális ellátás különösen átfogó modelljét követi. Bizonyos transzfer-jövedelmek univerzális jellege megszűnt (a nemzeti nyugdíj és az alaptáppénz), de

1 A tanulmány megjelenési helye: Journal of European Social Policy, 9. évf., 3. szám, 1999. augusztus, 253–261. o.

2 Ezzel a kérdéssel korábban részletesen foglalkoztam (lásd: Timonen, 1999).

ennek hatása az igénybevevőkre nem volt túl nagy.<sup>3</sup> A keresethez kapcsolódó ellátások továbbra is relatíve magas színvonalon biztosították a kiesett jövedelem pótlását, és ezzel nem ösztönöztek a magánbiztosítás igénybevételére. A végső lehetőségként adott segélyek ma már szorosabban kötődnek a jövedelemvizsgálathoz, de még így is hatékonyan akadályozzák meg a szegények arányának növekedését. A nemzetközi statisztikák azt mutatják, hogy Finnország a jóléti kiadások területén még mindig egyike a világ vezető országainak (OECD Economic Surveys, Finland, 1998; OECD Economies at a Glance, Structural Indicators, 1996; OECD Historical Statistics, 1997). Relatív egyenlő jövedelemelosztás, alacsony szegénységi ráta, világszínvonalú állami szolgáltatások, és sok más tény bizonyítja, hogy a finn jóléti állam jó egészségnek örvend (Ministry of Social Affairs and Health, 1996a; Ministry of Social Affairs and Health, 1998a 1998b, 12). Ez különösen jelentős, ha figyelembe vesszük azt a hatalmas nyomást, amit a tömeges munkanélküliség és a segélyezették számának növekedése gyakorol a társadalombiztosításra (Ministry of Social Affairs and Health, 1998b, 11; Nordic Social Statistical Committee, 1998, 135).

Mindazonáltal jelentős változások is történtek.<sup>4</sup> Mindenekelőtt a fizetett munkát hangsúlyozzák a szociális biztonság alapjaként és forrásaként, ahogy az nyilvánvaló abból, hogy jogosultsági kritériumként és erős kötelezettségként határozzák meg a segély ellentételezésekképpen a munkát, illetve a képzésben való részvételt. A segélyre való jogosultságot egyre kevésbé az állandó lakóhely vagy az állampolgárság, és egyre inkább a munka vagy a munkára való hajlandóság kinyilvánítása alapozza meg. Abból, hogy az 1990-es években sok társadalombiztosítási programban nőtt a munkavállalói hozzájárulása, illetve olyan programokban is bevezették a munkavállalói hozzájárulást, melyekért korábban csak a munkaadók fizettek, nyilvánvaló, hogy a korábbinál nagyobb hangsúlyt kapott a kedvezményezették felelőssége a saját ellátásuk és nyugdíjuk finanszírozásáért.<sup>5</sup> Ez jelentős változás egy olyan társadalombiztosítási rendszerben, amit korábban szinte kizárólag az adókból és a munkaadói hozzájárulásokból finanszíroztak (lásd: Kangas, 1994). Hasonló módon a szolgáltatások költségeit is nagyobb arányban fizetik a felhasználók, mivel megszűnt egyes – főképp egészségügyi – szolgáltatások térítésmentessége. Mindazonáltal, bár csökkent az önkormányzatok támogatása, ami hátrányosan érintette az egészségügyi ellátást és az oktatást, általánosságban nem volt jelentős hanyatlás a közszolgálatok minőségében.

<sup>3</sup> Például az alaptáppénzt megvonták bizonyos csoportoktól, mint amilyenek a háztartásbeli feleségek és a főiskolai hallgatók, azzal az idoklással, hogy a betegség nem jelent számukra jövedelemkiesést. Ennek hatása nyilvánvalóan nem volt jelentős.

<sup>4</sup> Clayton és Pontusson (1998) több OECD-országban vizsgálta az átalakulás hatását a szociálpolitikára.

<sup>5</sup> 1990 és 1996 között a szociális kiadások finanszírozásában a munkavállalói részesedés 8 százalékról 13 százalékra növekedett. Ugyanebben a periódusban a munkaadói hozzájárulás részesedése 44 százalékról 35 százalékra csökkent, és a közhivatalok hozzájárulása 41 százalékról 45 százalékra növekedett. Ezzel a szociális kiadások terhének jó része a munkaadókról a munkavállalókra és az államra került (Nordic Social Statistical Committee, 1998, 146 Ministry of Social Affairs and Health 1998b, 20).

## **Melyek voltak az EU-tagság várt szociálpolitikai következményei?**

Mielőtt Finnország belépett volna az Európai Unióba, sok közszereplő fejezte ki aggodalmát amiatt, hogy az EU-tagság esetleg hátrányos hatással lesz a finn szociálpolitika struktúrájára és nagyvonalúságára. Néhányan azt valószínűsítették, hogy a termelési faktorok szabad áramlása, és különösen a tőke korlátlan mozgása a verseny éleződését fogja magával hozni, ennek következtében pedig a jóléti államok közelednek egymáshoz, és a kevésbé nagyvonalú modell válik általánossá. Sokkal súlyosabb aggodalmakat hangoztattak a szomszédos Svédországban az EU-tagság lehetséges szociálpolitikai következményeire vonatkozóan a politikai vezetők és az érdekcsoportok. Finnországban a mezőgazdasággal kapcsolatos aggodalmak sokkal erőteljesebben meghatározták az emberek EU-val kapcsolatos attitűdjeit, mint a szociális kérdések. A Finn Szakszervezetek Központi Szervezete (SAK) például annak ellenére folytatott kampányt az Európai Unióba való belépésért, hogy tudatában volt a lehetséges kockázatoknak, és tagságának legalább fele ellenezte a belépést az unióba.<sup>6</sup>

Amikor Finnország 1995-ben először vett részt az Európai Unió (szociál)politikai döntéshozó testületeinek munkájában, a finn politikusok és bürokráták lelkesedtek a lehetőségért, hogy a finn elképzeléseket és vívmányokat az EU politikájába exportálhassák.<sup>7</sup> Azóta a finn politikai elit számára nyilvánvalóvá vált, hogy a nemzetek fölötti döntéshozás komplex, és az is, hogy a tagországok a szociális kérdésekkel kapcsolatban igen eltérő véleményeket képviselnek. Mostanság az Európai Unió szociálpolitikával kapcsolatos álláspontja a szubszidiaritás elvén alapul, bár néhányan amellett érvelnek, hogy szövetségi szinten is kell bizonyos intézkedéseket hozni, ha a szociálpolitika hatékonyságát fontosnak tartjuk.<sup>8</sup> Annak ellenére, hogy a finn politikai elit számára világosan kiderültek az EU politika realitásai, ma is ők a leglelkesebb hívei az EU-s szociálpolitikának.

Az EU szociálpolitikai dimenziójával kapcsolatos, első, hivatalos nyilatkozatok alaphangját az az aggodalom határozta meg, hogy más EU-országok polgárai kihasználhatják Finnország nagyvonalú szociálpolitikáját („jóléti turizmus”)<sup>9</sup> (Parliamentary Committee on Health and Social Affairs, 1992). Amikor ez a félelem nem materializálódott, a politikusok a finn szociálpolitika bizonyos szervezeti és finanszírozási sajátosságainak megvédését állították a politika fókuszába. Ide tartozott például az alkoholgyártás és -kereskedelem állami monopóliuma és a nyugdíjalapok

<sup>6</sup> Interjú Kaija Kallinen asszonnyal, SAK, Helsinki, 1999. I. 14.

<sup>7</sup> Interjú dr. Arto Kohóval, a finn Szociális és Egészségügyi Minisztérium munkatársával, Helsinki, 1999. I. 14.

<sup>8</sup> Interjú Kari Välimäkival, a finn Szociális és Egészségügyi Minisztérium munkatársával, Helsinki, 1999. I. 14.

<sup>9</sup> A jóléti turizmussal kapcsolatos korai aggodalmak egyik következménye volt a nyugdíj jogosultsági szabályainak megváltoztatása. A nemzeti nyugdíjat korábban a kérelmezéskori lakóhely alapján garantálta a finn állam, most azonban 40 év 16–64 éves kor közötti Finnországban lakás kell a teljes nemzeti nyugdíjra való jogosultsághoz.

pozíciója. Manapság a finn hivatalos közleményekben annak szükségességét hangsúlyozzák, hogy a gazdasági integrációval párhuzamosan fejleszteni kell a szociálpolitikát, mert ez utóbbi nem szorulhat háttérbe, ha a gazdasági integráció hátrányos következményeit orvosolni akarjuk (Council of State Report to the Eduskunta, 1995, 14. 2). A gyakorlatban ez azt jelentené, hogy az EU elfogadja a szociális védelem bizonyos minimum standardjait, ami segítene megakadályozni, hogy bizonyos országok saját versenyképességüket a szociális védelem alacsony standardjainak használatával fejlesszék. Mindazonáltal a hivatalos nyilatkozatok hangsúlyozzák annak szükségességét, hogy a minimum standardokon túl a szociális ellátások törvényi szabályozásának az egyes országok érdekeltségi körében kell maradnia (Council of State Report to the Eduskunta, 1996, 27.2). Röviden, a finn vélemény az EU és a szociálpolitika kapcsolatáról egyrészt hangsúlyozza, hogy a szociálpolitikával kapcsolatos döntések zömének a nemzeti szinten kell maradnia, másrészt kiáll amellett, hogy az EU szintjén koordinálni kell a szociál- és gazdaságpolitikát.

Az Európai Monetáris Unióval kapcsolatban a kormányhivatalnokok gyakran hangsúlyozzák, hogy amennyiben az EMU jó a gazdaságnak, jó a szociálpolitikának is.<sup>10</sup> Véleményük szerint olyankor, amikor igyekeznek az EMU elvárásait teljesíteni, akkor az egészséges gazdaság fenntartásához szükséges intézkedéseket teszik meg, amelyeket mindenképpen meg kellene tenniük, akár tagja az az ország az EMU-nak, akár nem.<sup>11</sup> Ugyanakkor aggodalmat vált ki, hogy a dereguláció önmaga is válthat ki szociális problémákat, különösen, ha a nemzetállamok nem alakítanak ki hatékony politikai eszközöket a szociális problémák, különösen a munkanélküliség leküzdésére (Ministry of Social Affairs and Health, 1998c).

### **Milyen indirekt hatásai vannak a finn szociálpolitikára az EU- és EMU-tagságnak?**

Az Európai Unió mindenekelőtt gazdasági projekt, bár nyilvánvalóan mély politikai és történelmi gyökerei vannak. Részben azt fejezi ki, hogy kézenfekvő, sőt szükségszerű létrehozni a kohézívabb és hatékonyabb egységes európai piacot. Mindazonáltal sok fontos szereplő áll ki amellett, hogy az együttműködést ki kell terjeszteni olyan területekre (például az adórendszerre és a szociálpolitikára), melyek tradicionálisan a nemzetek felségterületei voltak. Az viszont világos, hogy az európai integrációnak a nemzeti szociálpolitikákra gyakorolt legfontosabb hatásai nem az EU szociálpolitikára vonatkozó szabályaiból és rendeleteiből, hanem inkább a gazdaságpolitika változásaiból következnek.

Fontos, hogy különbséget tegyünk itt a nemzetgazdaságok fokozott

<sup>10</sup> Interjú Kari Välimäkipal és Klaus Hallával, a finn Szociális és Egészségügyi Minisztérium munkatársaival (Helsinki, 1999. I. 14. és 15.).

<sup>11</sup> Például Paavo Lipponen miniszterelnök a Szociáldemokrata Párt 1996-os kongresszusán hangsúlyozta, hogy az EMU elvárásai semmiben sem különböznek azoktól a céloktól, amelyeket a finn kormány az EMU-n kívül is kitűzött volna (Social Democratic Party, 1996, 22).

nyitottságának és az EU-, illetve EMU-tagságnak a következményei között. Ebben a tanulmányban amellel foglalkozunk állást, hogy a finn szociálpolitikában az 1990-es években bekövetkezett változások mindenekelőtt és mindenekfelett a gazdasági válság következményei voltak. A gazdasági válság, és különösen a tömeges munkanélküliség nagy nyomást gyakorolt az állam azon képességére, hogy finanszírozza a szociális kiadásokat és teljesítse a közvéleménynek a szociális biztonságra vonatkozó elvárásait.<sup>12</sup> Az EU- és EMU-tagság annyiban volt hatással a nemzeti szociálpolitikai döntésekre, amennyiben ezek arra a veszélyre igyekeztek választ találni, amit a termelés és piac globalizációja jelentett. Így a szociálpolitika átstrukturálásának alapvető oka egyrészt azokban a súlyos nehézségekben rejlett, melyekkel a finn gazdaságnak a kilencvenes évek elejétől közepéig meg kellett birkóznia, másrészt – és az előzőnél hangsúlyosabban – a gazdaság nyitottságában kereshető (ami nagyrészt a hitel- és pénzpiac liberalizálásával függ össze, mely Finnországban az 1980-as évek közepén zajlott le), s ez a makrogazdasági menedzsment néhány tradicionális eszközét használhatatlanná tette. Mind a jóléti állam átstrukturálása, mind az erősödő gazdasági és pénzügyi integráció ily módon részben válasznak tekinthető a globalizáció „szélesebb” jelenségére. Az EU-tagságnak magának természetesen voltak sajátos gazdasági konzekvenciái, mint amilyenek az árak közeledése az átlagos EU-árakhoz és a változások Finnország külkereskedelmében és termelési szerkezetében (Hjerpe és mts., 1998). Mindazonáltal ezeknek a változásoknak a hatása a szociálpolitikára mindeddig minimális volt.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a globalizáció nem vezet szükségszerűen a jóléti állam modelljeinek egymáshoz való közeledéséhez. Ami azt jelenti, hogy a jóléti államok általánosságban hanyatló ágban vannak, ami a kiadások visszafogásában és a szociális jogok korlátozásában nyilvánul meg.<sup>13</sup> Gyakran merül föl a hivatalos közleményekben, hogy a tőkepiacoknál különösen nagy hatalma van a nemzetállamok felett, és a koldus pozíciójába kényszeríthetik mind őket, mind munkavállalóikat. Mindazonáltal Layna Mosley kutatása az államkötvény-piacokról megállapította, hogy a piacokat nem érdekli, hogy a kormányok miképp allokálják a pénzt az országon belül. Ami érdekli őket, és amire reagálnak, az a gazdaság általános egészsége, amit elsődlegesen az infláció és a deficit mértékén mérnek (Mosley, 1999). A külkereskedelem és a pénzpiac növekvő nyitottságának évtizede után teljesen nyilvánvaló, hogy ezeknek a fejleményeknek nem volt nagy hatása Finnország önállóságára a szociálpolitika alkotásában. A gazdaságpolitika manőverezési terének csökkenése nem jelenti automatikusan a szociálpolitika mozgásterének csökkenését.

Az is nyilvánvaló azonban, hogy az „európai integráció kívánalmait” hangsúlyozó retorika igen jellemző volt Finnországban az 1990-es években. Minden költségvetési csökkentést a kormánynak a szociális kiadá-

12 A közvéleménynek a szociális ellátásokra vonatkozó elvárásait azért is különösen nehéz volt teljesíteni, mert a finn jóléti állam igen kiterjedté vált az 1980-as években. Bizonyos ellátások kiterjedése és nagyvonalúsága tekintetében a finn jóléti állam az 1980-as években elérte a skandináv mintákat.

13 Ezt az álláspontot fejtette ki Jonas Pontusson professzor, Workshop in the Center for European Studies, Harvard, 1999. március.

sokat finanszírozó képességére nehezedő külső nyomásra hivatkozva igazoltak. De ezt a retorikát leginkább akkor tudjuk megérteni, ha kísérletnek tekintjük a népszerűtlen intézkedések keltette vádak elkerülésére: amikor a döntéshozók az Európai Unió elvárásaira hivatkoztak, valójában a recesszió következményeire és arra gondoltak, hogy mennyire korlátozza a globalizáció a gazdaságpolitikai döntéshozást. A gazdasági nyomás, amellyel a döntéshozók találkoztak, nagyon reális volt; mindazonáltal ezek nem az európai integrációnak, hanem a gazdasági recesszióknak és annak következményeinek voltak, hogy a kormány képtelen volt a leértékelés vagy a költségvetési deficit nagy arányú növelésének eszközéhez nyúlni. Az viszont érdekes, hogy a politikusok szabadon keverték az európai integrációra és a globalizációra hivatkozó mentségeket, bár az előbbi csak az utóbbival való megbirkózás és az azzal való együttélés kísérlete volt.

A devizapiacok 1991–92-es súlyos zavarai miatt a „piac logikájának” figyelembe vételét és a „piac bizalmának” elnyerését tekintették a legfontosabbnak. Hiba lenne azonban, ha úgy gondolnánk, hogy a nemzetközi pénzpiacnak való, nagyobb mértékű kiszolgáltatottság hozta magával a finn jóléti államot ért komoly gazdasági realitásokat és külső nyomást, ami kikényszerítette, hogy napirendre tűzzék a szociálpolitika átalakítását. Valójában a szociálpolitikának az a szintje, amely Finnországban kialakult, sosem lett volna lehetséges, ha ellentmondott volna a szabad piac működésének. A finn jóléti állam „alapító atyái” azzal igazolták a jóléti állam projektjét, hogy a szociálpolitika gazdasági aktivitásra fogja készíteni és motiválni fogja az embereket, még a vállalkozási szférán kívül is, ami végső soron hozzá fog járulni a piacgazdaság sikeréhez. Röviden, a szociálpolitika igazolása nagy mértékben gazdasági érvrendszeren alapult (Kuusi, 1961). Így a szociálpolitika átalakításának retorikája és realitása az 1990-es években nem jelentett újdonságot.

A ciklikus mozgásokat ellensúlyozó stabilizációs politika sosem játszott olyan nagy szerepet Finnországban, mint Svédországban. Finnországban a nagyon szűk exportszektor versenyképessége mindig abszolút prioritást élvezett. A gazdasági mutatók hanyatlása esetén a szokásos intervenciót a leértékelés, a bérek befagyasztása, a költségvetési és pénzügyi megszorítások jelentették, a munkanélküliség növekedését pedig a stabilizáció költségeként elfogadták (Anderson és mts., 1993, 9). Ebben a vonatkozásban a finn makrogazdasági menedzsment jelentősen különbözött Svédország elkötelezettségétől, mellyel a munkanélküliség ellen harcolt. Finnország nagyon kevés kölcsönt vett fel az 1980-as évek végéig, az adósságállomány ebben az időben a GDP kb. 20 százalékát tette ki. A adósságállomány ezután pár év alatt a GDP 60 százalékára növekedett (Ministry of Social Affairs and Health, 1996a, 18). Az adósságállomány gyors növekedésére adott finn válasz annak eltökéltségét tükrözte, hogy a kiadásokat amennyire csak lehet, csökkenteni fogják, míg Svédország – ahol megszokták az eladósodás magasabb szintjét – a nagyobb adósság-teher ellenére lassabban reagált.

A takarékoság nem volt új Finnország számára, mivel az ország tradicionálisan került a hitelfelvételre, és kész volt megfizetni a stabilizáció magasabb munkanélküliségben és kevésbé nagyvonalú szociális ellátá-

sokban megnyilvánuló árát. Mindemellett a gazdaság hosszú ideje nagyon nyitott volt a nemzetközi kereskedelem vonatkozásában. Az 1990-es évek fejleményei pedig jelentősen megváltoztatták az ország gazdasági helyzetét és manőverezési terét. Az 1990-es évek elején a finn gazdaság elmerült a gazdasági válságban, amit a negatív növekedés évei követtek, nemcsak Finnország, hanem az OECD standardjaihoz képest is rekord munkanélküliségi rátával és gyorsan növekvő adósságállománnyal. Ekkor a gazdaságpolitika új doktrínáját fejlesztették ki, amely szigorú ragaszkodást jelentett az infláció, az adósság, a kamat és a költségvetési hiány alacsony szintjéhez, melyek az Európai Unióban a legalacsonyabbak között voltak. Ez nyilvánvalóan jelentős változást jelentett a korábbi politikához képest, annak ellenére, hogy korábban sem élvezett a teljes foglalkoztatás oly erős elsőbbséget, mint Svédországban. Nagyon nehéz lett volna a nagy mértékű recesszióval megbirkózni a korábbi makrogazdasági modell keretei között, a gazdaságpolitika kiterjedésének és eszközeinek restriktívja azt jelentette, hogy bizonyos cselekvésmódok a továbbiakban nem voltak használhatóak, ugyanakkor új eszközöket kellett bevezetni a gazdaság megmentése és a szociális ellátások megőrzése érdekében.

A belpolitikai és gazdasági elitek nyilvánvalóan nagyon érzékenyek voltak a környező világban és az országon belül bekövetkezett változásokra. A legtöbb döntéshozó nem látott más alternatívát, mint a takarékoskosságot, amely a szociálpolitikát is érintette. Mindazonáltal – ahogy már fentebb említettük – a kiadások visszafogása nem veszélyeztette a finn jóléti állam alapvető struktúráját, és a költségcsökkentés oly módon ment végbe, ami nem sértette a szociális ellátás modelljét. A „váltás” az új politikai modellt, amely kizárta a leértékelést és a magas inflációt, nem volt átmenet nélküli. Az 1990-es évek elején a finn gazdaság és jóléti állam lehetséges túlélési stratégiáival kapcsolatos politikai vitákban két ellentétes álláspont ütközött össze. Az egyik szerint, melyet az 1991–95 között hatalmon lévő jobbközép kormány minisztereinek többsége vallott, a kiadások szintjét be kell fagyasztani, a hitelfelvételt szigorú pénzügyi fegyvellemmel meg kell szüntetni, és a finn gazdaság versenyképességét az alacsonyabb költségekkel és nem a periodikus valuta-leértékelésekkel kell növelni. A másik álláspont szerint Keynes elveit kell követni, mert csak ez segítheti elő a krízisből való kilábalást. Ennek az álláspontnak a képviselői – főleg a baloldali ellenzék és a szakszervezetek – azzal vádolták a kormányt, hogy az egészséges állami költségvetést előnyben részesíti az állampolgárok jólétével és munkahelyeivel szemben. A baloldali pártok (a Szociáldemokraták és a Baloldali Tömörülés) „áttérése” a jobboldali álláspontra érdekes folyamat volt. Először felhagytak azzal, hogy a jobbközép kormányt kárhóztassák a takarékoskosságért. Majd Paavo Lipponen a jövőbeni (szociáldemokrata) miniszterelnök 1994 augusztusában elismerte, hogy a jóléti állam olyan mély krízisben van, hogy reformok nélkül nem lehet továbbfinanszírozni. Ezt a beismerést megismételték a Szivárvány Koalíció (tagjai: a Szociáldemokrata Párt, a Baloldali Tömörülés, a Konzervatív Koalíció Pártja, a Svéd Néppárt és a Zöldek) 1995-ös programjában, amely megállapította, hogy a jóléti álla-

mot meg kell reformálni, összhangban Finnország gazdasági forrásaival (Programme of the Rainbow Coalition, 1995).

Miközben a döntéshozók az 1990-es évek elején gyakran igazolták a megszorításokat az EU-tagság alapján, az évtized későbbi éveiben az EU- és EMU-tagság előnyeit hangsúlyozták. A Szociáldemokrata Párt Központi Bizottsága 1997-ben megállapította, hogy az EMU-tagság képessé teszi Finnországot az infláció és leértékelés csapdájából való megszabadulásra, ami hátráltatná Finnország termelési struktúrájának fejlődését (Social Democratic Party, 1997). A kormány amellet érvelt, hogy a strukturális változásokra és a megszorításokra szükség van a finn jóléti állam magjának *megőrzéséhez* (Council of State Report to the Eduskunta, 1996, V. 11.). A Szociáldemokrata Párt a hatékonyságot és a „szükségtelen” kiadások elkerülését hangsúlyozta, emellet kinyilvánította, hogy a szociális kiadások nem léphetik túl az ország teherbíró-képességét (Social Democratic Party, 1996).

Mindebből világos, hogy a jobbközép és a Szivárvány kormány ugyanazokat az elveket tette magáévá a szükséges gazdaságpolitika vonatkozásában. Minden baloldali, centrum- és jobboldali párt, amely képviseltette magát az Aho–Lipponen kormányban, az infláció alacsony szintjét, az államadósság és a költségvetési hiány csökkentését tekintette a gazdaságpolitika legfontosabb céljának. A baloldali pártok mindegyike kinyilvánította, hogy a legfontosabb célok közé tartozik a munkanélküliség felére csökkentése, de ugyancsak egyöntetűen elismerték ennek kivihetlenségét az államadósság és a költségvetési hiány növelése nélkül. Ahogy a recessziót felváltotta a növekedés és javulás időszaka, az EU- és EMU-tagságot egyre inkább úgy mutatták be, mint ami elősegíti Finnország alkalmazkodását a globális gazdasághoz, és hozzájárul a gazdaság „egészségéhez”, amire okvetlenül szüksége van a világgazdasági hatásoknak kitétt kis országnak. Miközben az EMU-tagság mind ez idáig nyilvánvalóan nem veszélyeztette a szociális biztonság finn modelljét, a közkeletű vélemény szerint egy újabb recesszió súlyos károkat okozhat a finn jóléti államnak, annak ellenére, hogy Finnország előrelátó intézkedéseket tett, amennyiben kríziskezelő alapokat hozott létre és csökkentette az adósságot (lásd: Saari, 1999, 502–506.).

### **Milyen hatással van az EU szociálpolitikája a finn jóléti államra?**

Sok okból a szociális biztonság a politika olyan területe, amely láthatóan különösen jól védett a nemzetek feletti hatásokkal szemben. Az EU szociálpolitikája és az EU törvényei nem hoztak különösebb változást a finn szociálpolitikában, mivel az EU törvényhozó és végrehajtó szervei csak igen korlátozott mértékben tudják befolyásolni és kikényszeríteni a szociálpolitikai törvényhozást (lásd: Kari, 1997). A befolyásolási képesség némiképp bővült az amszterdami szerződéssel, de továbbra is szükséges a konszenzus azokon a területeken, melyeket a jóléti állam „kemény magjának” tekintenek. Jelen tanulmánynak azonban nem célja annak részletekbe menő elemzése, hogy miért korlátozott a szociálpolitikai dön-

téshozás az EU szintjén (ennek elemzéséért lásd: Kari, 1997; Liebfried és Pierson, 1992, 1995).

A finn szociálpolitikában az EU-tagság következtében történt változások marginálisak voltak, és a legjobban úgy jellemezhetők, hogy nem szándékolt következményei voltak olyan politikai változásoknak, melyek az EU által nagy mértékben befolyásolható területeken következtek be. Ilyen területek a verseny szabályozása vagy bizonyos foglalkoztatáspolitikai kérdések (például a foglalkoztatás-egészségügy és a munkavédelem, az EU más tagállamokban dolgozó polgárainak a jogai, a férfiak és nők egyenlő jogai). Az EU-törvényhozás hatásának legszembetűnőbb jellemzője, hogy a munkavállaló népességre korlátozódik, olyan csoportokra, akik más tagállamokban dolgoznak. A strukturális alapoknak, mint amilyen az Európai Szociális Alap (ESZA) és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), van hatása a nem foglalkoztatott népességre is, de Finnország esetében ezek hatása elhanyagolható volt, és főképp arra szolgált, hogy kiegészítse a nemzeti kezdeményezéseket.<sup>14</sup>

A finn szociálpolitika szélein, az EU-tagság következtében végbement változások némelyike a finn politika olyan sajátosságaiból eredeztethető, melyeknek fenntartása az EU törvényeinek megszegését jelentette volna. Ezek közül a legfontosabb az állam alkohol-gyártási és -kereskedelmi monopóliumának enyhítése annak érdekében, hogy engedelmessé váljanak a versenyt szabályozó törvénynek, ami valószínűleg komoly veszteséget okozott az államkincstárnak, ugyanis az állami bevételek mintegy 10 százaléka az alkohol gyártásából és eladásából származott. A monopólium megszüntetése jelentős változás, bár mostanság úgy tűnik, hogy az állam meg tudja tartani az alkohol viszonteladási monopóliumát (lásd: Saari, 1999).

A Barber-eset hatása, amelynek során az Európai Bíróság döntést hozott a bizonyos nyugdíj-fajtákhoz kapcsolt életkori limittel kapcsolatban, a nők nyugdíjba meneteli korának növekedését hozta magával bizonyos kiegészítő nyugdíjrendszerekben (Ministry of Social Affairs and Health, 1996b). A Kohl- és Decker-esetek kapcsán a bíróság megállapította, hogy a szociálpolitika a nemzetek döntési kompetenciájába tartozik, de a Szerződés néhány bekezdése (30, 36, 59 és 60 a javak és a szolgáltatások szabad áramlásáról) a szociális biztonságra vonatkozik. Ennek volt némi hatása a más tagállamokból jövő polgárok helyzetére a finn szociális ellátásban, és a finn polgárok helyzetére más tagállamokban. Mindent egybe véve azonban mindezek legfeljebb a nemzeti szociálpolitikák részleges egyeztetését jelentik, semmint a szociálpolitika magjának harmonizációja felé vezető lépéseket.<sup>15</sup>

14 Interjú Kari Vinnivel, a Szociális és Egészségügyi Minisztérium munkatársával, Helsinki, 1999. I. 14. Például az Európai Szociális Alap az úgynevezett Harmadik Cél programon keresztül támogatta a finn foglalkoztatási és képzési politikát (1995–1999). Ezeknek a programoknak – melyeknek célja a hosszú távon munkanélküli fiatalok számának csökkentése volt – a teljes költségvetése 5,4 millió finn márka volt, amelyből 1,5 millió finn márkát biztosított az ESZA.

15 Interjú dr. Marija Sakslinnal, Helsinki Egyetem, 1999. I. 15.

### Következtetések

Széles körű egyetértés alakult ki a finn politikai vezetők, köztisztviselők, sőt szakszervezeti aktivisták körében arra vonatkozóan, hogy az EMU jótékony hatással van a finn jóléti államra, mivel jó a gazdaságnak. Figyelembe véve a finn szociálpolitika népszerűségét és a takarékoság mellett elkötelezett erős koalíció hiányát, a finn jóléti államra leselkedő legnagyobb veszélyt egy újabb súlyos recesszió jelentené. Tekintettel arra, hogy a jelenlegi államadósság sokkal nagyobb, mint az 1990-es évek elején volt, és több gazdaságpolitikai eszköz nem használható, a finn kiviteli piacon bekövetkező gazdasági hanyatlásnak a szociálpolitikára gyakorolt hatása végzetes lehet.

Eltérően Finnország döntésétől, a svéd kormány 1997-ben az első körben visszautasította az EMU-hoz való csatlakozást. Egy svéd gazdaságpolitikai bizottság 1996-ban arra az álláspontra jutott, hogy az EMU-hoz való korai csatlakozás komoly kockázatot jelentene a svéd gazdasági és szociális modell számára, tekintettel a svéd közkiadások gyengeségére és a folyamatosan magas munkanélküliségre. Calmfors professzor, a bizottság egyik tagja szerint Svédországnak „meg kell őriznie képességét a pénzügyi és monetáris politika független alakítására arra az esetre, ha az országot ismételten sújtaná a munkanélküliség növekedése”. Amennyiben a termelés ismételen csökkenne és a munkanélküliség növekedne, „politikai szempontból kivihetetlen lenne, hogy Svédország az ebből következő krízist – az alkalmazkodás központi elemének tekintett – rugalmas bérekkel vagy a munkaadói hozzájárulás csökkentésével kezelni tudja, ezt ugyanis lehetetlenné tenné a szabályozott monetáris politika és az EMU szigorú szabályai, melyek korlátozzák a költségvetési hiány mértékét” (Financial Times, 1996).

A svéd politikusok és a svéd közvélemény nyilvánvalóan jobban ragaszkodott a makrogazdasági menedzsment hagyományos eszközeihez, és jobban is bízott ezekben, mint finn ellenlábasaik, annak ellenére, hogy mindkét ország hasonló helyzetben van a világgazdaságban. Ez nagy valószínűséggel részben annak tudható be, hogy a gazdaságpolitika korábbi finn modellje és az EMU által elvárt rezsim között kisebb különbség volt, mint Svédország hagyományos ciklus-kiegyenlítő politikája és az EMU szigorú monetáris politikája és költségvetési fegyelme között. (Ezzel nem azt akarjuk mondani, hogy Svédországnak nem kellett szigorú monetáris és költségvetési rendszert bevezetnie az 1990-es években, csak annyit kívánunk jelezni, hogy vonakodott bizonyos központi politikai eszközöket alkalmazni.)

A közvélemény és más politikai megfontolások ellenére az EMU-tagóság – tekintettel a finn gazdaság szűk bázisára – nyilvánvalóan kockázatosabb volt Finnország számára, mint amilyen Svédország számára lett volna. Ez további bizonyítéka annak, hogy nagyon vékony az elválasztó vonal az európaizálás külső kényszerei és a belpolitika szereplői, illetve arénái között. Az európaizálás nem szükségszerűen valamiféle külső kényszer (például Norvégia dönthetett úgy, hogy nem csatlakozik az EU-hoz, Svédország pedig úgy, hogy nem csatlakozik az EMU-hoz), hanem gyakran a belpolitika és a belpolitikusok műve. Az európaizálást a jóléti

kiadások csökkentését és a jóléti intézmények átalakítását kikényszerítő erőként mutatták be, és a szociálpolitika átalakításának igazolására használták fel azok a belpolitikai erők, amelyek így igyekeztek elkerülni a népszerűtlen intézkedések következményeit. Valójában a finn szociálpolitika átalakítása mindenek előtt egy nagyon súlyos recesszió következménye volt, ami párosult a döntéshozók képtelenségével, illetve motivátlanságával, hogy a leértékelés és túlköltekezés tradicionális gazdaságpolitikai eszközt használják. Az 1990-es évek végén, amikor a politikusok igyekeztek megvédeni az EMU-tagságról szóló korábbi döntést, azzal érveltek, hogy az EMU-tagság jó a finn szociálpolitikának, amennyiben segíti a gazdasági teljesítmény javulását; továbbá az EMU-tagságból fakadó elvárásokat akkor is teljesíteni kellene, ha az ország nem volna a szervezet tagja. Az utóbbi érv valószínűleg helytálló, és emiatt hibás a finn szociálpolitika változásait az EU- és EMU-tagságból magyarázni. Az EMU-nak a szociálpolitikára tett jótékony hatásaira vonatkozóan a rossz idők tehetnének tanúbizonyságot, de ezek az idők eddig még nem jöttek el.

*Fordította: Kozma Judit*

### **Hivatkozások**

- Anderson, J., Kosenem, P. és Vartiainen, J. (1993): The Finnish Model of Economic and Social Policy. Series A: 401. Åbo: Nationalekonomiska Institutionen.
- Clayton, Richard és Pontusson, Jonas (1998): Welfare-state Retrenchment Revisited. *World Politics*, 51, 67–98.
- Council of State Report to the Eduskunta on Finland's EU Policy. 1995. II. 14.
- Council of State Report to the Eduskunta on Finland's EU Policy, 1996. XI. 5.
- Council of State Report to the Eduskunta on the IGC. 1996. II. 27.
- Financial Times (1996): Sveden Urged to Delay EMU Entry. november 5., 3.
- Hjerppe, R., Mäkelä, P. és Voipio, I. B. (1998): Finland as a Member of European Union – First Experiences. Helsinki, Government Institute for Economic Research.
- Kangas, Olli (1994): The Merging of Welfare State Models? *Journal of European Social Policy*, 4 (2), 79–94.
- Kari, Matti (1997): Sosiaalinen Eurooppa ja Suomi. EU:n Sosiaalipolitiikka Suomen Näkökulmasta (A szociális Európa és Finnország. Az EU szociálpolitikája finn perspektívából). Juva, Atena.
- Kuusi, Pekka (1961): 60-hivun sosiaalipolitiikka (Social Policy for the 1960s). Porvoo-Helsinki, WSOY.
- Liebfried, Stephen és Pierson, Paul (1992): Prospects for Social Europe. *Politics and Society*, 20 (3), 333–366.
- Liebfried, Stephen és Pierson, Paul (1995): *European Social Policy*. Washington, DC, The Brookings Institution.
- Martin, Andrew (1996): What Does Globalisation Have to Do With the Erosion of Welfare States? Program for the Study of Germany and Europe Working Paper Series 7.5, Harvard University.
- Ministry of Finance (1991): Talouspolitiikka linja – Kansantalouden kehitys ja talouspolitiikka vuosina 1991–1995<sup>1</sup> (A gazdaságpolitika vázlata – a nemzetgazdaság és a gazdaságpolitika fejlődése 1991–1995).
- Ministry of Finance (1998): Julkisen talouden näkymiä ja haasteita (Kilátások és kihívások a közgazdaságban), Helsinki.

## *SZOCIÁLPOLITIKA AZ UNIÓBAN*

- Ministry of Social Affairs and Health (1996a): Toimeentuloturvakatsaus (Riport az állampolgárok jólétéről), Helsinki.
- Ministry of Social Affairs and Health (1996b): Barbertyöryhmän loppumustio (A Barber-munkabizottság zárójelentése), Helsinki.
- Ministry of Social Affairs and Health (1998a): Povertry and Social Exclusion in Finland in the 1990s. Helsinki.
- Ministry of Social Affairs and Health (1998b): Social Protection in Finland 1996. Helsinki.
- Ministry of Social Affairs and Health (1998c): Pathway for Social Protection in Europe. Helsinki.
- Mosley, Layna (1999): Room to Move: International Financial Markets and the European Welfare State. Tanulmány, ami a Harvard University globalizációról szóló műhelyére készült.
- Nordic Social Statistical Committee (1998): Social Protection in the Nordic Countries 1996. Scope, Expenditure and Financing.
- OECD (1996): OECD Economies at a Glance. Structural Indicators 1996. Paris.
- OECD (1997): OECD Employment Outlook. July 1997. Paris.
- OECD (1997): OECD Historical Statistics 1960–1995.
- OECD (1998): OECD Economic Surveys. Finland. Paris.
- Parliamentary Committee on Health and Social Affairs. Parliamentary papers (1992) UaVM16-HE95 és 217.
- Programme of the Rainbow Coalition. 1995. április 13.
- Saari, Juho (1999): Reforming Social Policy – a Study on Institutional Change in Finland during the 1990s. Kézirat. Ministry of Social Affairs and Health, Finnország.
- Social Democratic Party (1996): XXXVII party Conference. 1996. június 6–9. Helsinki, Finland's Social Democratic Party.
- Social Democratic Party (1997): Public Statement of the Party Council. 1997. szept. 24., Helsinki, Finland's Social Democratic Party.
- Timonen, Virpi (1999): The defence of the Welfare State – Welfare State Restructuring in the Face of Globalisation. Tanulmány, ami a Harvard University globalizációról szóló műhelyére készült.

### **Interjúk**

- Kari Välimäki, Szociális és Egészségügyi Minisztérium, Helsinki, 1999. I. 14.
- Kari Vinni, Szociális és Egészségügyi Minisztérium, Helsinki, 1999. I. 14.
- dr. Arto Koho, Szociális és Egészségügyi Minisztérium, Helsinki, 1999. I. 14.
- Klaus Halla, Szociális és Egészségügyi Minisztérium, Helsinki, 1999. I. 14. és 15.
- Kaija Kallinen, Szakszervezeti Szövetség, Helsinki, 1999. I. 14.
- dr. Marija Sakslin, A Nemzetközi Gazdaság Kutató Intézete, Helsinki Egyetem, 1999. I. 15.

ARTHUR GOULD

## A jóléti állam eróziója<sup>1</sup>

A svéd szociálpolitika és az EU

Komoly érdeklődés kíséri a tagállamok jóléti rendszerei és az EU közötti kölcsönhatások alakulását. A témával foglalkozó szakirodalom többsége az EU szociálpolitikájából indul ki, vizsgálva annak hatókörét és feltéve a kérdést, hogy az uniós szociálpolitika a tagállamok adott területen érvényesülő autonómiáját megkérdőjelezve, a gazdasági és mezőgazdasági együttműködéshez hasonlóan a jelenleginél sokkal jelentősebb szociális dimenzióvá fejlődik-e. A tanulmány azt vizsgálja, hogy egy nemrég csatlakozott ország – Svédország – jóléti rendszere milyen mértékben változott, és hogy miként próbálták a svédek befolyásolni az uniós szociálpolitikát. Az elemzés a svéd csatlakozás utáni EU-val kapcsolatos irodalmon, illetve az Európai Parlament svéd képviselőivel és stockholmi politikusokkal 1998 elején folytatott interjúkon alapul.<sup>2</sup>

A tanulmány az EU-hoz való csatlakozással kapcsolatos döntés hátterének ismertetésével kezdődik, majd az uniós tagság svéd jóléti államra gyakorolt hatását elemzi, végül azt vizsgálja, hogy a svéd tagság miként befolyásolta az uniós szociálpolitikát. A konklúzió szerint az EU hozzájárult a svéd jóléti állam eróziójához. E folyamat, ha lassan is, valószínűleg tovább folytatódik, jórészt az uniós együttműködés alapvetően gazdasági jellege miatt, ami háttérbe szorítja és maga alá rendeli a szociális szempontokat.

### Svédország és az EU

Az 1990-es években Svédország olyan gazdasági és szociális problémákkal volt elfoglalva, amelyekkel a legtöbb európai ország az 1980-as években szembesült (Gould 1993a, 1996a). Az 1990-es gazdasági válság Ingvar Carlsson szociáldemokrata kormányának lemondásához, majd újbóli ki-

1 Arthur Gould: The erosion of the welfare state: Swedish social policy and the EU. *Journal of European Social Policy* 1999/2.

2 Bár az interjúalanyok semmilyen statisztikai értelemben nem reprezentálják a szélesebb politikai közösséget, elmondható, hogy mivel számos különböző magán és állami szervezetből valók, képet adnak az eltérő politikai nézetekről.

a) Strasbourgban meginterjúvolt európa parlamenti képviselők: két szociáldemokrata képviselő, egy-egy pedig a Konzervatív Pártból, a Centrum Pártból, a Környezetvédő Pártból és a Baloldali Pártból.

b) Stockholmban meginterjúvolt politikai szereplők az alábbi szervezetekből: Települési Önkormányzatok Alkalmazottainak Országos Szövetsége, Szakszervezeti Gazdasági Kutató Intézet, Stockholmi Egyetem, egy országos napilap uniós tudósítója, EU-ügyek parlamenti bizottsága, Svéd Munkáltatók Szövetsége, Egészségügyi és Szociális Minisztérium, Foglalkoztatásügyi Minisztérium, Európai Uniós Programiroda, Országos Egészségügyi és Szociális Hivatal, Alkohol- és Kábítószerügyi Központi Információs Tanács, Országos Közegészségügyi Intézet.

nevezéséhez vezetett. Az ország problémáinak kezelésére összeállított intézkedési csomag részeként kijelentették, hogy törekedni kell az uniós tagságra. Az 1991-es választásokon egy új, jobbközép koalíciós kormány került hatalomra három évre, melynek működése alatt a tagsággal kapcsolatos tárgyalásokat folytattak, erős ellenzéki támogatással. A csatlakozási feltételekben történt megállapodás után 1994 novemberében (ekkorra már újraválasztották a szociáldemokratákat)<sup>3</sup> népszavazást tartottak, amelyen a svédek csekély többséggel a belépés mellett döntöttek. Hangsúlyozni kell, hogy nemcsak a szociáldemokrata párt tagságának többsége, de a nők és a fizikai munkások nagyobb része is a belépés ellen szavazott (Riksdag och Departement 1994).

Sok svédben az keltett bizonytalanságot, hogy a svéd társadalom értékes vonásai a csatlakozás után eltűnhetnek vagy meggyengülhetnek. Másokat a semlegesség esetleges jövőbeli elvesztése nyugtalanított. Ismét mások a legtöbb állami dokumentumot lényegében minden állampolgár számára hozzáférhetővé tevő, tradicionálisan nyitott svédországi kormányzás sorsa miatt aggódtak. Sokan attól tartottak, hogy a tömeges munkanélküliség csökkentését más tagországok nem fogják politikai prioritásnak tartani. Ehhez kapcsolódott az a félelem, hogy a jóléti politikák konvergenciája hátrányosan érintheti a „nép otthonát”. A nők – akik közül sokan profitáltak a hatalmas közületi szektorból – különösen féltek az alacsonyabb juttatásoktól, a rosszabb szolgáltatásoktól és a csökkenő foglalkoztatási lehetőségektől. Ezzel szemben az üzleti körök és a Konzervatív Párt határozottan az uniós csatlakozás mellett voltak, éppen azért, mert úgy gondolták, hogy ez az állam szociális és gazdasági szerepének gyengüléséhez vezet. Sok szavazó tartott az ország szigorú alkohol- és droppolitikájának lehetséges liberalizálásától is. A népszavazás idején tehát sok svéd félt a csatlakozástól, és számuk azóta csak növekedett. A közvéleménykutatások szerint az összes tagállam közül a svédek a legellenségesebbek az unióval szemben (Dagens Nyheter 1997a).

### Az EU hatása a svéd jóléti államra

Más országokkal ellentétben Svédországban az 1980-as években is végig folytatódott a jóléti állam terjeszkedése. Kevés olyan terület van, amit ne csodáltak volna akár a magas színvonal és átfogó jellege, akár a minősége és innovativitása miatt. A helyzet azonban változni kezdett, mikor 1989-től jelentkeztek a gazdasági problémák. 1993-ra a közületi szektor kölcsönigénye meghaladta a GDP 12 százalékát, és a következő évben az államadósság a GDP 84 százalékára emelkedett (Ministry of Finance 1997). Bár Svédországnak önmagában véve is jó oka volt az előző mutatók csökkentésére, nyíltan erre ösztönözte az országot, hogy meg kellett felelnie az Európai Monetáris Unió (EMU) konvergenciakritériumainak (3, illetve 60 százalék) (Riksdag och Departement 1995a). Az utóbbi évek-

<sup>3</sup> A hároméves parlamenti ciklusról 1994-ben tértek át a négyévesre. A rövidebb időszakot az annyira szükségesnek tartott rendszerreform alkotmányos akadályának tartották. A szociáldemokraták 1994 és 1998 között voltak kormányon.

ben Svédországban csökkentek a szociális és közkiadások. Csökkentek a juttatások, és szigorodtak a jogosultsági feltételek. A kórházaknak csökkenteniük kellett a dolgozók létszámát, és néhány idősekkel kapcsolatos szolgáltatást privatizáltak. Jelentősen emelték a vizitdíjat és a receptfelírási díjat. A munkanélküliség az 1990-es kevesebb mint 2 százalékról az évtized közepére több mint 8 százalékra emelkedett, és további 5 százalék vett részt munkaerő-piaci programokban. Szélesedtek az egyenlőtlen-ségek és nőtt a szegénység. Egyszerre nőttek az önkormányzatok segélyezési kiadásai és csökkentek az adóbevételeik. A közületi szektoron belül erősödtek a költségvetési fegyelem és a hatékonyság szempontjai.

Svédországban széles körű vita bontakozott ki arról, hogy a fenti folyamatok milyen mértékben tulajdoníthatók az uniós tagság hatásainak. Az uniós tagság mellett elkötelezett szociáldemokraták szerint a közkiadások és szociális kiadások csökkenése talán túl gyorsan történt az EMU konvergenciakritériumai miatt, de a hazai és külföldi nyomások következtében mindenképpen végbement volna ez a folyamat. Véleményük szerint Svédország többé nem folyamodhat a deficitfinanszírozáshoz vagy a valutaleértékeléshez a közületi szektor fenntartására; szükségszerűen a költségvetési megszorítások időszakának kell következnie. Az EU hibáztatásától való tartózkodás talán abból ered, hogy ez ellentmondana a népszavazás előtt és után tett állításoknak. Az uniós és az esetleges monetáris unión belüli tagság mellett ugyanis elsősorban azzal érveltek, hogy az helyreállítja a gazdasági növekedést Svédországban, melynek eredményeként csökkenni fog a munkanélküliség, és kedvezőbb feltételek jönnek létre a jóléti juttatások és szolgáltatások finanszírozására. Mint egy korábbi szociáldemokrata miniszter és jelenlegi EU-főbiztos mondta: „Az EMU lényege a stabilitás. Stabil árak és józan közfinanszírozás annak érdekében, hogy a költségvetési politika az államadósság kamatszolgáltatásai helyett olyan fontos kérdésekre összpontosíthasson, mint a munkahelyek.” (Gradin 1997) Mások, mint az LO (Svéd Szakszervezeti Szövetség) néhány vezetője, azt a nézetüket hangoztatták, hogy csak az EU-ba való belépéssel tartható fenn a szociáldemokrata jóléti állam. Szerintük Európa volt a szociáldemokrácia, a munkásmozgalom és a jóléti állam szülőhelye, és a „vörös Európát” vissza kell szerezni a jobboldaltól (Edin 1995, Randquist 1995).

A centrum és a jobboldal uniópárti képviselői és az üzleti érdekek szószólói sokkal nagyobb valószínűséggel jelezték a konvergenciakritériumoknak való megfelelés következményeit. Szerintük ez a szükséges mértékű fegyelemhez vezet a svéd közfinanszírozásban. Arra biztatták a kormányt, hogy menjen tovább a megkezdett úton, s még jobban csökkentse az adókat és a munkáltatók társadalombiztosítási járulékait, mert ez a munkahelyteremtés és az igazi jólét megteremtésének az eszköze. Az EMU-t az Iparszövetség (Industriförbundet) azzal támogatta, hogy a svéd gazdaság még mindig viszonylag alulfejlett részében, a kis- és közepes vállalatokban növelni fogja a munkahelyek számát, ami lehetővé teszi a tömeges munkanélküliség felszámolását (Tidningen Näringsliv 1997).

Voltak olyanok is, akik nem nagyon láttak a csatlakozáson kívül más alternatívát, de erősen kötődtek az országuk múltbeli tradícióihoz, és úgy

éreztek, hogy a tagság veszélyezteti Svédország intézményeit, kultúráját és értékeit – ezeket nevezhetjük „vonakodó európaiaknak”. Közéjük sorolható a szociális miniszter, aki egy 1997-ben az LO-val közösen tartott konferencián azt mondta, hogy a monetáris unióhoz való csatlakozás valószínűleg lerombolná a svéd jólétet (Dagens Nyheter 1997b). Az adóügyi miniszter szerint a további adócsökkentéseknek katasztrofális hatása lenne a jólétre (Dagens Nyheter 1997c). E félelmek visszhangzottak a bizottságnak az EMU hatásairól készített jelentéséről folytatott tárgyalásain is (Ds, 1997:22). A szociális kérdésekkel kapcsolatban álló számos szervezet fejezte ki a csatlakozásra vonatkozó aggodalmát. Olyan szervezetekről van szó, mint például az Országos Foglalkoztatási és Szociális Tanács, az LO és TCO (Diplomás Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége), a Megyei Önkormányzatok Szövetsége és a Helyi Önkormányzatok Szövetsége. A megfogalmazódó vélemények szerint az EMU szerepe szinte kizárólag a pénzügyi egyensúly és az inflációkontroll biztosítása. A munkanélküliség, a szegénység és a társadalmi egyenlőtlenség nemigen érdekelte a monetáris unió kidolgozóit. Újabb problémát jelentett az Európai Központi Bank demokratikus ellenőrzésének hiánya, ami biztosíthatná, hogy a bank figyelembe vegye tevékenysége politikai és szociális következményeit. Az alacsonyabb szociális kiadásokkal párosuló magasabb munkanélküliség csak növekvő egyenlőtlenséget jelenthet. S ugyan miként várható el a munkanélkülitől, hogy az állást nyújtó területre költözzön, ha ez számára egy új nyelv megtanulásának és egy új kultúrához való adaptálódásnak a kötelezettségét jelenti?

Az Európai Unió kritikussai többnyire a sok szociáldemokratát, illetve a Baloldali és a Környezetvédő Pártot felölelő baloldalból kerülnek ki. Ők sokkal világosabban látják, mit jelent a gazdaságpolitikával kapcsolatos nemzeti autonómia elvesztése. A Baloldali Párt vezetője szerint a konvergenciakritériumok a többi európai ország szintjére szállítják le Svédországot. A Környezetvédő Párt egyik parlamenti képviselője azt írta, hogy az EU valutapolitikájának elfogadása vezetett a munkanélküliség 2 százalékról 8 százalékra ugró növekedéséhez. „Kevesebb mint tíz év alatt sikerült lerombolnunk a jóléti államot, amit generációk építettek fel” (Gahrton 1997:70).

Az uniós tagság közvetett hatása tehát vitatott, a közvetlenebb hatások viszont kevésbé azok. Svédország például a szociális biztonsági rendszere szabályozását hozzáigazította az EU rendelkezéseire, annak érdekében, hogy ezzel biztosítsa a más uniós országban dolgozó svédok, illetve a többi uniós országból Svédországba érkező munkavállalók ellátását. A szélesebb uniós előírásoknak való megfelelés jegyében átalakították a diplomások – például orvosok, fogorvosok, szülésznők, ápolónők – képzését és képesítési követelményeit. Svédországnak át kellett vennie az egészségügyre és biztonságra, a munkavállalókkal való konzultációra és az esélyegyenlőségre vonatkozó minimum-követelményeket is, de kevés kivételtől eltekintve a svéd szabályozás már eleve jóval magasabb szintű volt.

A tanulmány készítése során megkérdezett svéd uniós szakértők szerint Svédország ismereteket szerzett a tagsággal együtt járó informális kapcsolatokról. Az Európai Szociális Alapban való részvétel is egy bizo-

nyos fokú kölcsönös tanulási folyamatot jelentett egy olyan területen, amelyen Svédországnak komoly tapasztalatai vannak (munkaerő-piaci programok). De, mint az egyik svéd szakértő megjegyezte, az uniós finanszírozás mértéke eltörpül a Svédország által nyújtott ellátásokhoz képest. A kutatások kimutatták, hogy a kis- és közepes vállalatokat támogató 4. Célkitűzés (Objective 4) programja rövid idő alatt 6000 új munkahely létesítését segítette elő. Ez figyelemre méltó eredmény egy olyan országban, ahol a kisvállalatok nehezen boldogulnak, de elhanyagolható, ha az állásnélküliek 350 000-es számával vetjük össze.

### Svédország hatása az uniós szociálpolitikára

Az 1980-as években, mikor más országokra a magas szintű munkanélküliség volt jellemző, a svédek jogosan voltak büszkéek az országukban levő teljes foglalkoztatottságra, melynek sikerét részben az aktív munkaerő-piaci politikájuknak tulajdonították. A munkanélküliség megjelenése sok vitához vezetett azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy az uniós tagság vajon súlyosbítani vagy enyhíteni fogja-e ezt a problémát. Nem meglepő, hogy a munkanélküliséget olyan kérdésnek tekintették, amit a kormánynak prioritásként kell kezelnie a csatlakozáskor. Jelentős viták folytak egy *syssestättningsunion* (foglalkoztatási unió) létrehozásának elősegítéséről, hogy ezzel ellensúlyozzák a monetáris unió dominanciáját (Riksdag och Departement 1995b). A kormány ez irányú, kezdeti próbálkozásai kiábrándítóak voltak. Ezzel együtt a foglalkoztatásról szóló fejezet beemelését az Amszterdami Szerződésbe Svédországban általánosan úgy értékelik, mint a kormányuk nyomásának és Allan Larsson befolyásának pozitív eredményét. Larsson jelenleg a bizottság V. osztályának (DGV) helyettes főbiztosa, de az 1980-as évek végén a Svéd Országos Munkaerő-piaci Tanács vezérigazgatója, majd ezt követően az 1990-es években rövid ideig pénzügyminiszter volt. Senki sem állítja, hogy Larsson bármilyen módon svéd érdekeket képviselt volna, egyszerűen arról van szó, hogy a munkaerőpiaccal kapcsolatos elképzeléseit színezték a korábbi tapasztalatai és a svédországi háttér.

Az amszterdami tanácskozás eredményeként elfogadott egyezményben szerepel egy 18 milliárd dolláros pénzalap létrehozása, amely 12 millió új munkahely létesítésére szolgál (Dagens Nyheter 1997d). A foglalkoztatásról szóló fejezet a következő célok elősegítését fogalmazta meg: magas szintű foglalkoztatottság és szociális védelem, koordinált stratégia a foglalkoztatás terén, a gazdasági változásokhoz alkalmazkodó képzett munkaerő és rugalmas munkaerőpiac. Mindezt kiegészítették azzal a kéréssel, hogy az Európai Tanács készítsen közös éves jelentést a tagországokban elért haladásról (Duff 1997:59–60). Az egyezményhez fűzött megjegyzésében Duff azt állítja, hogy a foglalkoztatási fejezet kiindulópontja egy 1995-ös svéd javaslat volt, de azt is megjegyzi, hogy az „alkalmazkodó” munkaerő és a „rugalmas” munkaerőpiac kifejezések szerepeltetése „jelentős elmozdulást jelez a liberális álláspont felé” (Duff 1997:65).

Az Amszterdamra adott svéd reakciók vegyesek voltak. A SAF (Svéd

Munkáltatók Szövetsége) és a Konzervatív Párt megkérdőjelezett képviselői szerint hiba volt az EU részéről, hogy elfogadta a kudarcot vallott svéd politikát. A baloldaliak azt mondták, hogy a fejezet túl általános és határozatlan, és semmiképpen sem kötelező érvényű. Sokak véleménye szerint viszont az éves jelentés cselekvésre fogja ösztönözni a tagországokat. Még a miniszterek között sem volt egyetértés abban, hogy vajon a megfogalmazott célok konkrétak, vagy orientáló jellegűek-e (Dagens Nyheter 1997e). A szociáldemokraták, köztük a parlamenti képviselő Sören Wibe, úgy gondolják, hogy egyedül munkaerő-piaci eszközökkel kevés eredmény érhető el, ezeket ki kell egészíteni a gazdasági növekedést ösztönző keynesiánus politikával (Schuck 1997). Az kétségtelenül igaz, hogy – mivel Franciaország és az Egyesült Királyság is demonstrálni akarja az EU tetterekészségét a munkanélküliség mérséklésére – Svédországnak kedvező a helyzete ahhoz, hogy némi befolyást érvényesítsen.

### A nemek közötti egyenlőség

Egy másik terület, ahol a svéd hatóságok alakítani akarták az uniós politikát, a nemek közötti egyenlőség. Svédország joggal állítja magáról, hogy világelső ezen a területen. A nők foglalkoztatottsági aránya magasabb, mint máshol. A miniszterek fele, a Riksdag (svéd parlament) képviselőinek 40 százaléka nő. A más országokban a nők által végzett családon belüli gondozó tevékenység nagy része itt a helyi önkormányzatok feladata. A gyermekgondozó-rendszer lehetővé teszi, hogy a nők munkát vállaljanak, és a kiterjedt szülői ellátások az apák és anyák számára is biztosítják a gyermekgondozási szabadságot<sup>4</sup>. Az ország kiterjedt közszektora foglalkoztatási lehetőségeket és ebből következően ellátásokra (táppénzre, rokkantnyugdíjra, fizetésarányos munkanélküli juttatásra) vonatkozó szociális jogokat biztosít a nőknek (Sainsbury 1993). Ilyen körülmények között aligha meglepő, hogy a svéd nők gyanakvással szemlélték az uniós tagságot, és a többségük a csatlakozás ellen szavazott. Legtöbbjük ma is ellenséges az EU-val szemben (Olsson 1997, Dagens Nyheter 1996). A nők a nemek közötti egyenlőség veszélyeztetőjének tartják az EU-t. Ezért fontos, hogy a kormány kimutassa elkötelezettségét az unión belül a nők helyzetének javítása mellett.

Ugyanazok, akik szerint az uniós tagság lerombolja a jóléti államot és a teljes foglalkoztatottságot, egyúttal úgy vélik, hogy a csatlakozással a nők érdekei is sérülnek. A nők munkahelyeket veszítettek a közszektorban, csökkentek a gyermekgondozási ellátások és az idősgondozásban jelentős mértékű privatizáció zajlott le. A más uniós országokban – különösen a katolikus országokban – élő nők helyzetével kapcsolatban úgy vélik, hogy „a munkaerőpiac szélén helyezkednek el”, felülreprezentáltak a szegények között, nagyobb valószínűséggel töltenek be részmunkaidős állást és kisebb az esélyük a társadalombiztosítási juttatásokra

<sup>4</sup> A szülői szabadság Svédországban sokkal hosszabb, mint az EU többi tagországában, és sokkal színvonalasabb ellátást nyújt annál, amit az EU-nak a szülői ellátásról szóló direktívája minimumként megállapít.

(SOU 1993:239). A Baloldali Párt vezetője, Gudrun Schyemann szerint a svéd nők helyzete közeledni fog a többi tagországban élő nők helyzetéhez, és „a monetáris unióval a helyzet rosszabbodni fog” (Schyemann 1995:3). Elfogadják, hogy a nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatos EU-n belüli jogi megközelítés valamilyen módon kiegészíthető Svédország családpolitika-orientáltabb felfogásával, de ez önmagában véve nem képes olyan szintű integrációt és olyan státust biztosítani, amilyent a svéd nők elértek (Hobson 1997).

Az elmúlt néhány évben Svédországban két parlamenti vizsgálóbizottság kutatta a nők helyzetét. Az egyik arra igyekezett választ kapni, hogy a nőknek miért kevesebb a hatalmuk a férfiakhoz képest, a másik a férfiaknak a nőkre irányuló erőszakosságával foglalkozott. Mindkét kérdés érinti az EU-hoz való viszonyt. Ha a svéd nők úgy érzik, hogy nincs elegendő hatalmuk és erőforrásuk otthon, Svédországban, akkor egyenesen elborzadnak az EU-n belüli nők hatalomhiánya láttán. – Hogyan lehetne előrevinni a nők ügyét – kérdezik –, amikor olyan kevés nő dolgozik az Európai Parlamentben, a Bizottságban és a Miniszterek Tanácsában? Ez ismét csak egy olyan kérdés, amelyet a kormány és a parlamenti képviselők is prioritásként kezelnek.

Egy, a szexkereskedemmel foglalkozó vizsgálóbizottság azt javasolta, hogy legyen bűncselekmény a prostituált szolgáltatásának vásárlása (SOU 1995).<sup>5</sup> 1998 nyarán a javaslatból törvény született. Amikor egy svéd parlamenti képviselő javaslatot tett arra, hogy az uniós tagállamok is lépjenek fel a pornográfiával és a prostitúcióval szemben, az Európai Parlament nők helyzetével foglalkozó bizottsága ezt azzal utasította vissza, hogy a javaslat moralizáló, és nincs sok köze a nőkkel szembeni erőszakhoz. A bizottság holland elnöke korábban bírálta Anita Gradint „a prostitúció svéd és szűklátókörű felfogása” miatt (Dagens Nyheter 1997f). Ez érdekes a később következő, kábítószer-kérdéssel foglalkozó rész fényében, de újabb adalékot szolgáltat arra a felfogásra is, amit a svédek hoztak az EU-ba, és arra a fajta befolyásolásra, amit reményeik szerint megvalósítanak.

## Alkoholpolitika

Az alkohol- és kábítószer-fogyasztásból eredő problémák sok országban keltenek aggodalmat, de Svédországban különösen szigorúan kezelik a kérdést. Olyannyira, hogy az adott probléma kapcsán itt nem egyszerűen a közegészségügy egy területéről van szó, hanem a nemzeti identitás részéről. Svédországban a többi észak-európai országgal együtt az alkoholfogyasztásból eredő problémák hosszú történelmi múltra tekintenek vissza. A svédek úgy jellemzik alkoholfogyasztási kultúrájukat, hogy ebben az ivás célja elsősorban a lerészegedés, és nem a szociális kikapcsolódás. Számos interjúalany beszélt az otthon egyedül ivó svéd sztereotípiájáról. Európa többi részétől eltérően Svédországban nincs kocsmái

<sup>5</sup> A bizottság ténylegesen azt javasolta, hogy a szexuális szolgáltatás árulása is bűncselekmény legyen, de ez ellen élesen tiltakozott a nőmozgalom.

(pub) és kávéházi tradíció.<sup>6</sup> Az ebből eredő, múltbeli problémákra reagálva kialakult egy hasonlóan erőteljes antialkoholista politika.<sup>7</sup> Ezek után nem csoda, hogy az EU-hoz történő csatlakozás széles körű aggodalmat váltott ki a *restriktív* svéd alkoholpolitika jövőjét illetően.

Az utóbbi időkig az alkohol nagy- és kiskereskedelem állami monopólium volt. Az alkoholárak magasak, az állami alkoholárusító üzletek csak hétköznapi tarthatnak nyitva. A felnőtt alkoholisták kötelező kezelésbe vonhatóak. A svédországi érvelés szerint a többi uniós országban az alkoholt elsősorban üzleti kérdésnek tekintik. Várható volt, hogy a bor- és sörtermelő országok nem fogadják kedvezően a restriktív alkoholpolitika ötletét. A belépés előtti csatlakozási tárgyalások idején a kormány biztosította a közvéleményt, hogy az öt állami alkoholmonopólium nem kerül veszélybe. A tárgyalásokon az Európai Bizottság ezeket a szabad kereskedelmet gátló tényezőknél ítélte, s ennek eredményeként az ötből négyet megszüntettek. Az ötödiknek (*Systembolaget* – állami kiskereskedelmi üzlethálózat) bírósági döntéssel engedélyezték a további működést. Ennek az volt az előzménye, hogy egy dél-svédországi fűszeres az Európai Bíróságon bepanaszolta a svéd államot, amiért nem árulhat alkoholt a boltjában. Sok interjúalany véleménye szerint előbb-utóbb a *Systembolaget* is meg fog szűnni. Svédországot arra is kötelezték, hogy felemelje az országba a turistaforgalomban bevihető alkohol mennyiségét. A bevihető mennyiség a 2000-ig érvényes jelenlegi megállapodás lejártja után valószínűleg tovább emelkedik. A hatás már most is drámai jellegű. Lehetetlen magasan tartani az árakat, miközben az olcsó import és a csempészet összeadódó hatásaként visszaesnek a hazai eladások. A Közegészségügyi Intézet egyik szóvivője szerint az alkoholcsempészet kifizetődőbb lett a kábítószer-csempészetnél, minek következtében a büntetésrendszert feladatai az illegális hazai szeszfőzdek felderítésével bővültek.

Az Európához való csatlakozás egyértelműen hatott a svéd közegészségügyi politika történelmileg fontos aspektusára (Ugland 1997). Ugyanakkor – miközben a változás sok embert zavar – mások nem különösen törődnek vele. A Konzervatív Párt a SAF-fal és a svéd sörgyártókkal együtt régóta követelte az alkoholpolitika liberalizálását. A svéd társadalom nagy csoportjai ismerkedtek meg közelebbről külföldi útjaik során más alkoholfogyasztási kultúrákkal. A nagy bulvárlap, az *Expressen* egyesesen infantilisnak nevezte a restriktív irányzatot (*Expressen* 1992). A hatóságok elfogadták, hogy vége van a magas árakra és korlátozott hozzáférhetőségre alapozott stratégiájuknak, és most nagyobb hangsúlyt helyeznek az oktatásra, az informálásra és az ártalomcsökkentésre. Az Európai Unión belül a kormány szándéka – a finnekkal együttműködve – az, hogy uniós szintű kutatást indítsanak az alkohol romboló hatásairól.

<sup>6</sup> E téren jelenleg gyors változások zajlanak.

<sup>7</sup> A szociális kapcsolatok szószólói (social interactionists) szerint a probléma és az arra adott társadalmi reakció valószínűleg kölcsönösen erősítette egymást.

## Kábítószer-politika

Az alkoholpolitikában a svédek beleegyeztek némi liberalizálásba, ugyanez viszont nem mondható el a kábítószer-politikáról. Politikai hovatartozástól függetlenül az összes megkérdezett parlamenti képviselőnek és a többi interjúalanyunk egyöntetűen az a véleménye, hogy fenn kell tartani a restriktív vonalat. Az antialkoholista mozgalmi tradíció gyengült az idők folyamán, mai megfelelője a *kábítószermentes társadalom* megvalósítását célzó mozgalom (Gould 1993b, 1994). A konzervatívok különösen kérlelhetetlenek ebben a kérdésben, de a baloldalon és a Környezetvédő Pártban is hasonló az álláspont. Az évek során az újságok is erősítették azt a képet, hogy a kábítószer-fogyasztás liberális kezelése katasztrofális hatású, és az olyan országok, mint Hollandia és Nagy-Britannia, kapituláltak a probléma előtt (Gould 1996b). A *Dagens Nyheter* „Európa térden áll a kábítószerek előtt” címmel ugyanilyen mondanivalóval közölt cikksorozatot a drogproblémáról (Dagens Nyheter 1995).

Az Európai Unióban belül a svédek minden adandó alkalommal igyekeznek erősíteni az általuk követett *restriktív vonalat* (Nilsson 1995). A kábítószerek legalizálásával kapcsolatos nézetei miatt indítványozták Emma Bonino leváltását (Cederschiöld 1996). Az Európai Parlamenten belül nagy erőfeszítéseket tettek a D’Ancona Jelentés elfogadásának megakadályozására.<sup>8</sup> A jelentés többek között javasolta a tagállamok kábítószer-politikájának az ártalomcsökkentés és a kábítószer-fogyasztás dekriminalizálásának alapelveire épülő harmonizálását (European Parliament 1997). Az eredeti javaslatokat megtorpedózó, legtöbb módosító indítványt svéd parlamenti képviselők terjesztették elő (European Parliament 1998a). A jelentés végső változata már alig említi az ártalomcsökkentést, a dekriminalizációt kihagyták belőle, és bevették a kábítószermentes társadalom célját (European Parliament 1998b). Természetesen mindezt nem egyedül a svédek érték el, de meghatározó volt az ő, elutasításra vonatkozó, teljes egyetértésük.

A kábítószer-kérdés fontos eleme az uniós tagság hatásairól jelenleg is folyó vitáknak. Az EU támogatói vagy arra hivatkoznak, hogy a csatlakozás után nem eszkalálódott a kábítószer-csempészet és a drogfogyasztás, vagy azt hangsúlyozzák, hogy az okok inkább nemzetköziek, és nem egyedül az EU-ra vezethetők vissza. A tagságot bírálók kitartanak azon véleményük mellett, hogy a kábítószer-csempészet a határellenőrzés megszűnte miatt nőtt. Még a Közegészségügyi Intézet is elismerte, hogy a „hangya-csempészet” (kis tétel behozatala az országba, egyéni használatra) erősödőben van. Egyes vélemények szerint a kábítószer-fogyasztás növekedésének oka a munkanélküliség emelkedése és a rossz szociális helyzet (Carlberg et al. 1997). Ha ez igaz, akkor nehéz lesz fenntartani a restriktív vonalat (van Solinge 1997).<sup>9</sup> A szociális kiadások csökkentése sok rehabilitációs intézet bezárásához vezetett, és még a restriktív hívei

<sup>8</sup> A jelentés névadója Hedy D’Ancona holland parlamenti képviselő, az Emberi Szabadságjogok és Belügyek Bizottságának vezetője.

<sup>9</sup> Bár én magam nem találtam bizonyítékokat a restriktív vonal gyengülésére, van Solinge a svéd kábítószer-politika összes aspektusát tárgyaló kitűnő könyvében azt állítja, hogy ez hanyatlóban van.

is elismerik, hogy a fogyasztás szélesebb körűvé válásával nem lesz könnyű a hagyományos politika folytatása.

### Következtetések

Svédország számára – mint e tanulmány is megfogalmazta – a problémát az jelenti, hogy a harmonizáció a hátsó ajtón keresztül zajlik. Minden csatlakozás előtt megfogalmazott félelem beigazolódott. Folyamatban van a gazdaságpolitikák harmonizálása; a gazdaságpolitika meghatározza a szociálpolitika paramétereit; az eredmény a szociálpolitikák harmonizálása. A legtöbb – írott és szóbeli – forrás egyetért abban, hogy a tagságnak van egy indirekt hatása a jóléti államra (a vélemények különböznek a hatás elkerülhetetlenségét és okait illetően). Az indirekt hatás részben mennyiségi (kiadások lefaragása, költségek), részben pedig minőségi (jogosultsági szabályok szigorítása, némi privatizáció) jellegű. Az eddigi változások nyomán talán nem állíthatjuk, hogy rendszerváltás ment végbe: Svédország még mindig sokat költ jóléti kiadásokra; magas maradt a társadalombiztosítás helyettesítési rátája; továbbra is az állam uralja az ellátásokat. De ha a folyamat még néhány évig folytatódik, ugyan mi fogja megkülönböztetni a svéd jóléti modellt más jóléti rendszerektől? A tömeges munkanélküliség önmagában is a harmonizáció egy formája – a svéd modell különlegessége ugyanis a teljes foglalkoztatottság melletti elkötelezettségében rejlett. Mára ez a múlté. A nemek közötti egyenlőséget egyrészt a közszféra munkahelyei biztosították, amelyek csökkenőben vannak, másrészt a magas minőségű gondozó szolgáltatások, amelyek piacosodnak. A restriktív alkoholpolitika korábbi szigorának nagy részét elveszítette. Mindez a gazdasági szükségszerűség jegyében történt. Még az ország jellemző kábítószer-politikája is eltűnik lassan. A kezelésre és rehabilitációra fordított kiadásokat megnyirbálják, a kábítószer-problémák a munkanélküliség és egyenlőtlenségek növekedésével, a szegénység térnyerésével és a szociális feszültségek erősödésével súlyosbodnak. A restriktív vonalból végül csak a pánik és a kábítószermentes társadalom üres retorikája marad.

E változások nagy részét a svéd konzervatívok üdvözlötték. A közép-pártok kevésbé határozottak. A szociáldemokraták is megosztottak. Egyikőjük sem szeretné csökkenteni a közszektort, de a véleményük abban eltér, hogy vajon az EU kínálja-e a legjobb lehetőséget a szektor finanszírozására. A Baloldali Pártnak és a Környezetvédő Pártnak nincsenek kétségeik – a svéd modell csak az EU-n kívül tartható fenn. A pártpolitikán túl az irodalomban és az interjúkban megfogalmazódó uralkodó felfogás Svédországról a „vonakodó európaiak” képét vetíti elénk. Svédországnak idegen megoldásokhoz kell alkalmazkodnia. Nem mintha ezek jobbak lennének, ám a régiak nem folytathatók tovább. A svéd jóléti állam nagy politikai eredmény volt. Egymással kölcsönhatásban levő részekből álló rendszert jelentett, amelyben a gazdasági növekedés és a teljes foglalkoztatottság magas fokú szociális biztonságot és egyenlőséget tett lehetővé, ezek pedig alacsony szinten tartották a szociális problémákat. Minden eleme összhangban volt a többivel a racionális, egalitáriánus

és józan ideálok megvalósításában. A jóléti állam a nemzeti büszkeség tárgyává és a nemzeti identitás részévé vált. Ahogyan a kormány egyik minisztere megjegyezte: ha valami „ilyen sok területen különleges és sikeres”, nehéz megélni a lecsúszást.

Fordította: Nyilas Mihály

## Irodalom

- Carlberg, A., Lenke, L., Sunesson, S. (1997): 'Narkotikamissbruket ökar kraftigt', *Dagens Nyheter* (24. Mar.)
- Cederschiöld, C. (1996): Press release, Stockhol City Hall, 8. December
- Cram, L. (1997): *Policy-making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process*. London: Routledge
- Dagens Nyheter* (1995): 'Europa på knä heroinet' (23. Apr.)
- Dagens Nyheter* (1996): 'Folket skriver mot EU' (11. Aug.)
- Dagens Nyheter* (1997a): 'Svenskarna avskyr EU mest' (10. Dec.)
- Dagens Nyheter* (1997b): 'EMU kan hota välfärd' (15. May)
- Dagens Nyheter* (1997c): 'Svårt slå vakt om hög skatt' (15. Jun.)
- Dagens Nyheter* (1997d): 'EU satsar på jobben' (2. Oct.)
- Dagens Nyheter* (1997e): 'Spricka om EU-mål inom regeringen' (2. Nov.)
- Dagens Nyheter* (1997f): 'Noll tolerans mot kvinnovåld' (15 Sep.)
- Ds (1997): *Remissyttranden över betänkandet Sverige och EMU*, p. 22. Stockholm: Finansdepartementet
- Duff, A. (1997): *The Treaty of Amsterdam*. London: Sweet and Maxwell
- Edin, P-O. (1995): 'EMU måste bli ett vänsterprojekt' *LO-Tidningen*, No. 33.
- European Parliament (1997): *Report containing a Proposal on the Harmonisation of the Member States' Laws on Drugs A4-0359/97*. Strasbourg
- European Parliament (1998a): *Amendments to the D'Ancona Report*. Strasbourg
- European Parliament (1998b): *Second Report containing a Proposal on the Harmonisation of the Member States' Laws on Drugs A4-0211/98*. Strasbourg
- Expressen* (1992): 'Det är något fel på Systemet' (4. Jan.)
- Gahrton, P. (1997): *Vill Sverige bli län i EU-stat?* Lund: Gröna Böcker
- Gould, A. (1993a): *Capitalist Welfare Systems*. Harlow: Longman
- Gould, A. (1993b): 'Opposition to Syringe Exchange Schemes in the UK and Sweden', *Journal of European Social Policy* 3 (2): 107-18.
- Gould, A. (1994): 'Pollution Rituals in Sweden: the Pursuit of a Drug Free Society', *Scandinavian Journal of Social Welfare* 3 (2): 85-93.
- Gould, A. (1996a): 'Sweden: the Last Bastion of Social Democracy', in V. George and P. Taylor-Gooby (eds.) *European Welfare Policy: Squaring the Welfare Circle*. New York: St Martin's Press
- Gould, A. (1996b): 'Drug Issues and the Swedish Press', *International Journal of Drug Policy* 7 (2): 91-103.
- Gradin, A. (1997): 'EMU är bra för Sverige', *Dagens Nyheter* (23. Jan.)
- Hobson, B. (1997): 'Kön och missgynnande: Svensk jämställdhetspolitik speglad i EG-domstolens policy', in A. Stark (ed.) *Ljusande framtid eller ett långt farväl?*, p. 115. Stockholm: SOU
- Ministry of Finance (1997): *The Swedish Budget 1998*. Stockholm
- Nilsson, Y. (1995): 'Passionerade Svenskar i motvind', *Svenska Dagbladet* (15. Jun.)
- Olsson, C. (1997): 'Ja-övervikt endast vid folkomröstningen', *Välfärds Bulletin*, No. 1.
- Randquist, M. (1995): 'Regeringskonferensen 1996', *LO-Tidningen*, No. 33.

## SZOCIÁLPOLITIKA AZ UNIÓBAN

- Riksdag och Departement (1994): 'Tydlig klassröstning i EU omröstningen' No. 37.
- Riksdag och Departement (1995): 'Mer sparande för svensken för att komma med i EMU', No. 22/3.
- Riksdag och Departement (1995b): 'Sverige vill sätta Europa i arbete', No. 37.
- Sainsbury, D. (1993): 'Dual Welfare and Sex Segregation of Access to Social Benefits', *Journal of Social Policy* 22 (1): 69–98.
- Schuck, J. (1997): 'Wibe sätter jobben främst', *Dagens Nyheter* (11. Oct.)
- Schymann, G. (1995): 'EU hänvisar kvinnor till „atypiska arbeten“', *Vi Mänskor*, No. 3.
- SOU (1993) (117): *EG kvinnorna och välfärden*. Stockholm: Socialdepartementet
- SOU (1995) (15): *Könshandeln*, Stockholm
- TEMO (1997): *Svenska EU programkontoret sysselsättningseffekten av växtkraft Mål 4*.
- Thorgren, G. (1994): 'Vi ska inte ge upp', *Pockettidningen*, No. 2.
- Tidningen Näringsliv* (1997): 'EMU kan ta oss ur massarbetslösheten', No. 3. Stockholm: Industriförbundet
- Ugland, T. (1997): 'Europeanisation of the Nordic Alcohol Monopoly Systems', *Nordisk Alkohol och Narkotikatidskrift*, 14.
- van Solinge, P. B. (1997): *The Swedish Drug Control System*. Amsterdam: Uitgeverij Jan Mets, Centre for Drug Research, University of Amsterdam

EMMERICH TÁLOS–CHRISTOPH BADEL

## Az osztrák szociálpolitika és az EU<sup>1</sup>

A jóléti állam új ösztönzők és új kényszerek között

Ausztria hagyományosan a nyugat-európai országoknak abba a csoportjába tartozik, amelyben nagymértékben elkülönülnek egymástól a főleg a régebbi és a jelenlegi járulékfizetők és a családjaik szükségleteire összpontosító, jóléti ellátások (Badelt – Österle, 1998; Tálos – Wörister, 1998). Így az ország szociálpolitikai teljesítménye – Svédországhoz és Finnországhoz hasonlóan – határozottan különbözött attól, ami az Európai Közösséget, majd Uniót jellemezte a három ország 1995-ös felvétele előtt jellemző viszonylag szerény jóléti ellátások terén. A felvétel időpontjáig az egységes piac bevezetésével, a Maastrichti Egyezmény aláírásával és az Európai Monetáris Unióra (EMU) vonatkozó tervek elfogadásával az EU-n belül már elfogadták az alapvető stratégiai döntéseket.

Ugyanebben az időben Ausztrián belül is fontos változások mentek végbe a szociális ellátások terén: új politikai prioritásokat állítottak föl, nőtt a munkanélküliség, és erősödtek a versenyképesség fokozására irányuló nyomások. A jóléti államnak is számos problémával kellett szembenéznie: finanszírozási problémákkal, a korai nyugdíjazások számának növekedésével, az elszegényedéssel. Ez az egybeesés három kérdés felvetésére ösztönöz: 1. Hogyan hatott és hat az ország szociálpolitikájára az Európai Unióba való belépés? 2. Mennyiben felelnek meg ezek a hatások a belépés előtti várakozásoknak? 3. Ha egyáltalán beszélhetünk ilyenekről, milyen visszahatások érvényesültek és érvényesülnek az EU egészére? A tanulmány ezeket a kérdéseket vizsgálja, különböző területeken elemezve Ausztria EU-ba való belépésének szociálpolitikai hatásait. Az első részben a várakozásokat és Ausztria felvételének azonnali következményeit vizsgáljuk meg, a második részt pedig az osztrák és az uniós szociálpolitika alapelveket érintő kölcsönhatásának, az intézményi szintű hatásoknak és a szociálpolitika egyes részterületeiről vett példák szenteljük.

### Belépés az unióba – várakozások és azonnali hatások

Ausztria belépését az Európai Unióba nagy, néha határozottan ellentmondásos várakozások és ugyancsak ellentmondásos prognózisok előzték meg (Schaller, 1996; Tálos, 1996a). Az EU jellegét tekintve nem meglepő, hogy a figyelem főként a belépés lehetséges gazdasági következményeire összpontosult. A kormány meghatározó döntéshozói, a pártok

<sup>1</sup> Emmerich Tálos–Christoph Badelt: „The welfare state between new stimuli and new pressures: Austrian social policy and the EU”. *Journal of European Social Policy*, 9/4 (1999. november), 351–363. o.

és a gazdasági érdekszervezetek előrejelzései javuló exportkilátásokat, csökkenő fogyasztói árakat, biztos mezőgazdasági jövedelmeket és pozitív foglalkoztatási hatásokat ígértek.<sup>2</sup> Ezenkívül a munkáltatók szervezetei a belépéstől a saját pozícióik erősödését is várták, nem utolsósorban egy korlátozottabb szociálpolitika révén.<sup>3</sup> A belépés ellenzői a szociális dömping veszélyét, valamint – az innovatív szociálpolitika lehetőségének beszüntülése miatt – a költségvetésre és a munkahelyek piacára gyakorolt, lehetséges negatív hatást hangsúlyozták (Falkner, 1996).

Mindezzel ellentétben a szorosabban vett szociális kérdések – a munkahelyek védelmétől a segélyezésig – csak marginális szerepet játszottak a vitában. Még a munkavállalók szervezeteinek is csak nagyon korlátozott várakozásai voltak a szociálpolitika terén: a meglévő szociális ellátásokat érintő, bármilyen negatív hatás elkerülése és a tagországok szociálpolitikai döntéshozatali önállóságának a megőrzése (Falkner, 1996; Tólos, 1996a). A kormány egyértelműnek tekintette a dolgot: „Mivel a szociálpolitika legfontosabb területein Ausztria törvényei legalább olyan fejlettek [mint az EU törvényei], a szociális ellátások meglévő színvonalát semmilyen veszély nem fenyegeti” (Österreichische Bundesregierung, 1994).

Hogy általában véve mekkora volt a várakozás, azt mutatta a belépésről tartott népszavazáson az „igen” szavazatok nagyon jelentős (66,6%-os) aránya. De – groteszk módon – a nagy reményeket ugyanilyen egyértelműen jelezte az annak nyomán kialakuló, nyilvánvaló kiábrándulás, hogy kezdetben az EU-tagság „áldásai” nemigen akartak mutatkozni. E kiábrándulás világosan látható volt az 1996. őszi Európa Parlament-választásokon, különösen Ausztria legnagyobb pártjának, a szociáldemokratáknak a gyenge szereplésén.

Az uniós csatlakozásnak az osztrák szociálpolitikára gyakorolt azonnali hatása különböző okok miatt nagyon korlátozott volt (Egger, 1996b; Falkner, 1996; Mitter, 1998). Először is, általában véve Ausztria már széles körű szabályozással rendelkezett a munkajog és a szociális biztonság terén. Másodszor: az európai integrációs folyamathoz való csatlakozással kapcsolatos előkészületek részeként az ország már hozzáigazította törvényeit az uniós szabályozáshoz az egyes területeken. Harmadszor pedig: Ausztriának mindenképpen el kellett fogadnia az Európai Közösség legtöbb szociálpolitikára vonatkozó törvényét, amikor csatlakozott az Európai Gazdasági Térséghez (EEA).

Mégis, annak ellenére, hogy az 1995-ben bekövetkezett csatlakozás csak csekély változásokat hozott, fölvetődik egy másik kérdés is: túlmérete az európai törvényi szabályozás a szociálpolitika területén a hatályos osztrák szabályozáson? Bizonyos tekintetben igen. Mindenekelőtt áll ez az EU nemek közötti diszkriminációval kapcsolatos szabályozásaira (pl. a közvetett diszkrimináció elvén keresztül) és – az adott területet jellemző osztrák jogi tradíció dacára – a munkahelyek védelmére vonatkozó megkülönböztető rendelkezéseire (Egger, 1996a). Ami a diszkriminációt illeti, azt lényegében megszüntette az 1992-es, egyenlőséggel kapcsolatos in-

2 Interjú Georg Ziniellel.

3 Interjú Martin Mayrral.

tézkedéscsomag, a munkavállalók védelmével kapcsolatos hiányosságokat pedig az 1995-ben részlegesen hatályba lépő, széles körű *Munkavállalókat védő törvény* (Schramhauser–Heider, 1999). A hatályos osztrák munkajogi törvények kibővítését jelentette a számítógépekkel végzett munka szabályozása, tömeges elbocsátások esetén a dolgozókkal való kötelező konzultáció bevezetése és a munkaszerződések írásba foglalásának kötelezettsége. A szabályozások szükséges összehangolásának egyéb területei között szerepeltek az anyák védelmével kapcsolatos irányelvek (például a női munkahelyek minősítésének kötelezettsége), a munkaerő szabad áramlását biztosító rendelkezések (vagyis az EEA-vagy EU-országok munkásaira vonatkozó egyenlő bánásmód a munkaerőpiacon és a társadalombiztosításban), valamint az európai munkaügyi tanácsokra vonatkozó irányelvek. A szülői szabadsággal és a rész munkaidős állásokkal foglalkozó legutóbbi EU-irányelveknek azonban viszonylag csekély hatása volt Ausztriára (pl. a foglalkoztatási törvények olyan kiterjesztése, amely garantálja az apáknak az apasági szabadság önálló jogát).<sup>4</sup> Ugyanez mondható el a határozott idejű foglalkoztatásra vonatkozó meglévő irányelvekről.

Így tehát általában véve Ausztria számára a kezdetektől problémamentes az európai törvényekhez való alkalmazkodás. Ez azonban csak az egyik aspektusa annak, hogy milyen hatással volt az EU-csatlakozás az országra. Meg kell vizsgálnunk azt is, hogy az EU-tagságnak vannak-e az osztrák szociálpolitika alakítását érintő közvetett hatásai, például az ellátási színvonal csökkentésére irányuló nyomásokon keresztül (Falkner, 1996).

## **Az Európai Unióba való belépés és az osztrák szociálpolitika közötti kölcsönhatás**

### *Általános hatás a jóléti államra*

*A szociálpolitika státusa az EU-n belül és az osztrák álláspont.* Jól dokumentált tény, hogy az EU-n és elődszervezetein belül hosszú távon nőtt a szociális ügyek fontossága. Az olyan kérdéseket, mint „a dolgozók védelme” és az „egyenlő esélyek” kezdetben csupán a szabad áru piac zavartalan működése előfeltételének tartották, és ennek megfelelően szűkkörűen definiálták. Ezzel szemben az 1980-as évek végétől növekvő fontosságuk annak tulajdonítható, hogy változások történtek a döntéshozók politikai preferenciáiban (Falkner, 1998, 63. o.). A közelmúlt erősödő politikai nyomásai játszottak szerepet abban, hogy a foglalkoztatási problémákat ne csak szóban, hanem konkrét intézkedések megvalósításával is kezeljék. Ezek a nyomások egyértelműen megjelentek például az 1997-ben Luxemburgban tartott Foglalkoztatási Csúcsértekezlet következtetéseiben.

Mivel Ausztria 1995. január 1-jén az EU tagjává vált, legalábbis formálisan részt tud venni a szociálpolitika újrafogalmazásának folyamatában. Irreális lett volna azonban azt várni, hogy az ország a belépés és az

<sup>4</sup> Interjú Wolfgang Tritremmel és Elizabeth Rolzhauserral.

Európai Tanács amszterdami értekezlete között eltelt, két és fél évben figyelemre méltó vagy akár észrevehető hatást gyakoroljon a közösségi szociálpolitikára. Az Európai Bizottság fontosabb jogalkotói kezdeményezéseit meghatározó alapelveket Ausztria csatlakozása előtt fogadták el. Ebből következően Ausztria álláspontja tagsága első néhány évében az volt, hogy támogatja azokat a tagországokat, amelyek az Amszterdami Csúcs előkészületeiben egy új „Európai Foglalkoztatáspolitikát” kidolgozásával a foglalkoztatási kérdések jelentőségének növelése mellett érveltek (Mitter, 1998, 108. o.).

Teljesen függetlenül ezektől az átmeneti nehézségektől, általában nem várható, hogy az EU-hoz hasonló komplex szervezetben a kisebb tagoknak világos, jól elkülöníthető hatása legyen a politikára.<sup>5</sup> Ennek ellenére tagsága eddig eltelt négy éve alatt Ausztria bizonyos informális befolyásra tett szert, tartalmi és eljárásjogi értelemben egyaránt.

Ami a tartalmat illeti, Ausztria azon országok közé tartozik, amelyek – például az ECOFIN<sup>6</sup>-en belül – szilárdan támogatják a foglalkoztatási kérdések jelentőségének növelését, és ezt érveként használják a tagországok kiadásainak csökkentését célzó erőteljes követelésekkel szemben.<sup>7</sup> (Ez az alapállás azonban, mint később látni fogjuk, nem kapcsolódik össze azzal, hogy a saját, foglalkoztatást támogató intézkedéseit különösen bőkezűen finanszírozná.) Ugyanez áll arra az érve is, hogy a munkanélküliség nemcsak a transzferfizetések ösztönző hatásainak megváltoztatásával, hanem a foglalkoztatási lehetőségek bővítésével is csökkenthető.<sup>8</sup>

Franciaországgal és Svédországgal együtt Ausztria viszonylag nagy súlyt fektet a jelenlegi gazdasági tennivalók bizonyos egyéb aspektusaira is. Ilyenek például a vasúti és postai szolgáltatások piacainak liberalizációjával kapcsolatos előkészületek. E téren az osztrák hagyományok és beállítódások a kezdetektől fogva hajlanak a foglalkoztatási hatások figyelembevételére.<sup>9</sup> Az ilyen álláspontok mögött nemcsak explicit szociális értékek vannak, hanem a nemzeti érdekekkel kapcsolatos megfontolások is, amint ezt az EU keleti bővítésével kapcsolatos óvatos osztrák megközelítés is egyértelműen mutatja.

Eljárásjogi értelemben Ausztria befolyása tagságának első éveiben fokozatosan változott. Az elnöksége alatt például kezdeményező szerepet játszott a szociális és nőügyi miniszterek első informális konferenciájának megszervezésében. Az ország aktívan részt vesz a szociális párbeszédben is. Ezenkívül az elnökségnek Ausztria számára egyéb hozadéka is volt: az osztrák közalkalmazottak értékes tapasztalatokat szereztek az EU sajátos kollektív döntéshozatali folyamatairól.<sup>10</sup>

*Az EU-tagság hatása az osztrák szociálpolitika alapelveire.* A csatlakozásnak az ország szociálpolitikájára gyakorolt, legnyilvánvalóbb hatása a költségvetés konszolidálására vonatkozó tervekkel kapcsolatos. 1995-ben

5 Interjú Georg Fischerrel.

6 Gazdasági- és Pénzügyminiszterek Tanácsa. (A ford.)

7 Interjú Kurt Bayerrel.

8 Interjú Georg Fischerrel.

9 Interjú Georg Fischerrel.

10 Interjú Georg Fischerrel.

és 1996-ban két „megszorító csomagot” vezettek be, amelyek egyebek mellett a kormányzati szociális kiadások példátlanul kemény csökkentését tartalmazták.

A költségvetési konszolidáció közvetlen szükségessége Ausztria azon eltökéltségéből eredt, hogy az EMU első körében legyen. E cél elérése főként a költségvetési deficit és az államadósság jelentős csökkentését igényelte. 1995-ben a költségvetési deficit a GDP 5,2 százalékára nőtt, miközben a maastrichti kritériumok csak 3 százalékot engedélyeztek. 1995-ben hasonlóképpen, jóval az engedélyezett 60 százalék fölött volt az államadósság (a GDP 69,2%-a), sőt, egyre növekedett. Ha Ausztria csatlakozni akart az EMU-hoz, mindkét téren radikális megoldásokra volt szükség.

De a kapcsolat Ausztria EU-tagsága és a költségvetés konszolidálására vonatkozó tervei között sokkal bonyolultabb annál, mint amilyenek első pillantásra tűnik. A konszolidációt célzó gazdasági kényszert elvileg már 1995 előtt is széleskörűen elfogadták: az 1990-es évek első felében ténylegesen is komoly konszolidációs kísérletek voltak. Ezek azonban nem vezettek tartós sikerhez, részben – de nem teljes mértékben – a szociális juttatások 1993 és 1995 közötti bővülése (pl. a szülői szabadságot meghosszabbító, általános gondozási segélyrendszer bevezetése) és egy 1994-es adóreform miatt. Továbbá 1987 és 1992 között a költségvetési deficitet csökkentették ugyan (4,2%-ról 2,0%-ra),<sup>11</sup> de a csökkenésnek kevésbé az állami költségvetésben bekövetkezett szerkezeti változások sora, mint inkább a kedvező gazdasági környezet volt az oka (European Commission, 1998, 78. o.).

Így mind az EU-tagság, mind az EMU-csatlakozással kapcsolatos tervezés – és ezzel összefüggésben annak kilátása, hogy az ország költségvetése fokozódó mértékben a nemzetközi figyelem és értékelés reflektorfényébe kerül – erős politikai nyomást fejtett ki az osztrák kormányra, radikális költségvetési szigorításokat követelve. Egyúttal azonban mindezek külső igazolást is szolgáltatottak a szigorításokhoz. Ugyanez mondható el arról a megállapodásról, amit a tartományokkal kötöttek 1996-ban, és amely szerint a tartományoknak és a helyi önkormányzatoknak hozzá kellett járulniuk a maastrichti kritériumok teljesítéséhez.

Nem valószínű, hogy az EMU külső nyomása nélkül meghozták volna ezeket a politikai döntéseket. Ugyanakkor azt sem szabad elfelejteni, hogy az 1995-ös, magas költségvetési hiány nem kis részét a csatlakozási kiadások okozták, amelyek a bizottság becslései szerint az összesen 5,2 százalékos deficitből 2 százalékot tettek ki (European Commission, 1998, 80. o.).

Az 1995-ös és 1996-os „megszorító csomagok” az állami bevételeket és kiadásokat egyaránt érintő, körülbelül száz egyedi intézkedésből álltak. Ezekkel az intézkedésekkel sikerült a hiányt az 1995-ös 5,2 százalékról 1997-re a GDP 2,5 százalékára csökkenteni. A feladatot némiképp megkönnyítette a tartományok 1997-es költségvetési fölöslege (bár ez elég szerény mértékű volt) (Lehner, 1998, 350. o.). Ugyanezen időszakban

<sup>11</sup> Az államadósság is gyakorlatilag változatlan maradt ebben a periódusban, a GDP 58 százaléka körül.

az államadósság a GDP 69,2 százalékáról 66,1 százalékra mérséklődött. A politikusok tervei és kijelentései szerint a megtakarításoknak nagyjából a kétharmadát a kiadások csökkentésével, egyharmadát pedig a bevételek növelésével kellett elérni. Ezek az arányok összhangban voltak azzal az EU-n belül uralkodó nézettel, mely szerint a költségvetés konszolidálását főként a kiadási oldalon kell elérni.

A konszolidációs intézkedések által érintett területek közé tartoztak a szociálpolitika fontos részei is. A legfontosabb intézkedések szigorították a munkanélküli-ellátásokhoz való hozzájutást, és csökkentették az ellátás színvonalát,<sup>12</sup> csökkentették a családtámogatásokat (azaz a családi és anyasági ellátásokat), növelték a páciensek hozzájárulását az egészségügyi ellátásokban, valamint módosították a nyugdíjrendszert, elsősorban a korai nyugdíjra való jogosultság terén. Ez utóbbinak különös gazdasági jelentősége van, ami nyilvánvaló abból a tényből, hogy a központi kormányzat idősokkal kapcsolatos nettó kiadásai durván a teljes hiány kétszeresét teszik ki (Lehner, 1998, 356. o.). A központi állami költségvetésnek körülbelül az egyötöde, és az összes szociális kiadásnak a 38 százaléka jut az idősekre.

E gazdasági tényezők értékelése megmutatja, hogy Ausztria miként használta ki a költségvetése konszolidálására elméletileg rendelkezésére álló manőverezési teret. Az elért megtakarításoknak csak alig több mint a fele vezethető vissza a kiadások csökkentésére (Lehner, 1998). Az EU Bizottságának kritikája szerint a kiadások hatása a ciklikusan kiigazított deficitre valójában alacsonyabb volt, mint a bevételek hatása (European Commission, 1998, 83. o.). A konszolidációs periódus egészét tekintve (a szociális kiadásokon belüli megtakarítások ellenére) a központi kormányzati kiadásokon belül növekedett a transzferkifizetések aránya (ezeket alapvetően a szociális kiadások határozzák meg), miközben a beruházások részesedése csökkent, s ezzel csökkentek a költségvetés közvetlen foglalkoztatási hatásai (Lehner, 1998, 353. o.). Továbbá, ismét csak a bizottság kritikája<sup>13</sup> szerint, egyes intézkedések – mindenekelőtt a privatizációk során – szokatlanul fontosak voltak.

A pénzügyi politika szempontjából tehát Ausztrián belül is és a bizottság részéről is némi fenntartással szemlélték az osztrák költségvetés konszolidálását, különösen ennek tartós voltát.<sup>14</sup> Ugyanakkor azonban az országon belül erősen bírálták a szociális kiadások ennek nyomán végrehajtott csökkentését, nem utolsósorban azért, mert a korlátozások egyes esetekben különösen hátrányosan érintették az alacsony jövedelműeket, és általában a rosszabb anyagi helyzetűeket, köztük a gyermeküket egyedül nevelőket, a tartósan munka nélküli embereket és – a nyugdíjak kap-

12 Az intézkedés érintette a rászorultsági alapú „speciális szükségletek támogatását” (*Notstandshilfe*), amelyet a járulékfizetéshez kötött munkanélküli-juttatásra való jogosultság kimerülése után fizetnek a munkanélkülieknek.

13 A bizottság Ausztria 1996–1999-es konvergencia-tervére vonatkozó következtetéseiben kifejezte az ország konszolidációs erőfeszítéseivel kapcsolatos óvatos szkepticizmusát is (Council Conclusions, 1996. július 8.).

14 Például a végül nem publikált dokumentumokban a bizottság nyíltan azt állította, hogy az állami nyugdíjrendszert érintő reformok nem elég alapvetőek ahhoz, hogy finanszíroznák az osztrák nyugdíjakat. Hasonló következtetésre jutottak osztrák szakértők (pl. Rürup-Schroeter, 1997) és a Világbank is.

csán – a nőket. A magasabb jövedelműeket is érintő transzferkifizetések (pl. az új lakások tulajdonosainak nyújtott támogatások, a családi pótlék) egyáltalán nem, vagy csak viszonylag csekély mértékben változtak.

Összefoglalva: A költségvetési konszolidáció nem hozott változást az osztrák jóléti állam szerkezetében. A kormány a maastrichti kritériumoknak való megfeleléssel kapcsolatban a rendelkezésére álló manőverezési lehetőségeket nem használta föl arra, hogy gyökeresen megreformálja a rendszert. Ehelyett számos egyedi intézkedést vezettek be, amelyek ugyan összhangban álltak az ösztönző hatásokat hangsúlyozó EU-nézetekkel, de redisztributív hatásai miatt heves kritikák tárgyává váltak.

### *A szereplőkre és intézményekre gyakorolt hatás*

A szociálpolitika a jövedelem- és gazdaságpolitikával együtt az osztrák korporatív modell lényegi eleme (Tálos, 1996b; Kittel-Tálos, 1999; Tálos-Kittel, megjelenés alatt), amelyre nézve az EU-tagságnak számos következménye van. A közvetlen következmény az, hogy az EU-intézmények (a Bizottság és a Tanács) által támasztott követelmények csökkentik a szociálpolitika területén működő, fontosabb osztrák ernyőszervezetek szerepét a politikai döntéshozatalban. E szervezetek Ausztriában kétségkívül működnek az EU-iniciatívák által érintett politikai döntéshozatali folyamatban – aminthogy részt vesznek az országos szintű szociálpolitika alakításában is –, és így befolyásolják az ezekkel kapcsolatos osztrák álláspontot. A végeredményre azonban, amely a (jelenleg) 15 tagállam kompromisszumai révén alakul ki, nincs hatásuk.

A szociális partnerek részt vesznek az EU-irányelvek országos szintű alkalmazásának folyamatában. Ez azonban olyan szabályozások alkalmazását jelenti, amelyeket a bevonásuk nélkül alkottak meg, és ezért nem mindig találkoznak az országos érdekcsoportok helyeslésével. Világosan megmutatta ezt a munkavállalók védelmére vonatkozó intézkedések alkalmazása, amely a munkáltatói szervezetek heves kritikáját és ellenállását váltotta ki.<sup>15</sup> Vagyis elmondható, hogy némi teret veszített az „ausztrókorporatizmus”.

Ezzel párhuzamosan viszont teret nyertek az osztrák érdekvédő csúciszervezetek, mivel tevékenységük számára új terepet nyitottak az EU-ügyek. Különösen érvényes ez azokra a csúciszervezetekre, amelyek tagjai a szociális kérdésekről folytatott, az EU-szintű párbeszédben közvetlenül részt vevő, európai ernyőszervezeteknek (pl. UNICE – Európai Ipari és Munkaadói Szövetségek Uniója; CEEP – Közüzemi Vállalatok Eu-

<sup>15</sup> A munkáltatói szervezetek képviselői komolyabbnak tartják az osztrák csatlakozás jogi következményeit, mint a legtöbb más elemző (interjú Wolfgang Tritremmel).

rópai Központja; ETUC – Európai Szakszervezeti Szövetség).<sup>16</sup> Ráadásul Brüsszelben a nagy osztrák ernyőszervezeteknek – az összes többi osztrák érdekszervezethez képest – privilegizált a helyzetük: irodájuk van az ottani osztrák misszió belül, s így jelentős előnyt élveznek az információszerzés terén.

Ugyanilyen fontosak azok a közvetett hatások, melyeket az EU-tagság ténye a fontosabb szociálpolitikai szereplők közötti erőegyensúlyra gyakorolhat, ugyanis – és ez a lényeges pont – az EU politikai struktúrájának megfelelően a tagság növeli az EU-tevékenységek fő résztvevőjének és címzettjének, a kormánynak a jelentőségét. Ausztriában a hagyományosan tripartit jellegű szociálpolitika területén a legfontosabb következmény a három szereplő közötti erőegyensúly és döntéshozatali befolyás megváltozása, nemcsak az unióval kapcsolatos témákban, hanem a belső szociálpolitikai folyamatokban is. A változás egyformán megmutatkozik a jelenlegi szociálpolitikai fejleményekben, az utóbbi évek különböző takarékosági csomagjaiban, valamint a munkanélküli-ellátással és a nyugdíjakkal kapcsolatos konkrét intézkedésekben (Tálos–Wörister, 1998). A kormány nemcsak meghatározza a döntéshozatal folyamatának formáját és menetrendjét, hanem egyre inkább eldönti a tervezett szabályozások tartalmát is. Eközben az ernyőszervezetek a kormány által meghatározott mozgástérben tevékenykednek. Ez az erőegyensúlyban bekövetkezett változás különösen egyértelmű azoknál az alkalmazotti szervezeteknél, amelyek ma csak nagyon korlátozott mértékben képesek blokkolni a nemkívánatos döntéseket. A munkáltatói szervezetek helyzete ettől abban különbözik, hogy nézeteik – az egyes kormányzati javaslatokat illető, összes kritikájukkal együtt – általában közelebb állnak a kormány álláspontjához (Kittel–Tálos, 1999; Tálos–Kittel, 1999).

Fontos azonban, hogy felismerjük: a tripartit döntéshozatali gépezetben bekövetkezett, a kormány számára kedvező változások nem a csatlakozás közvetlen eredményei. Az okok a korábbi, a kizárólag osztrák fejleményekben gyökereznek. Az EU-tagság azonban fölerősítette a meglévő folyamatot, ahhoz a trendhez hasonlóan, amely az osztrák szociálpolitikában az ellátásokhoz való hozzájutás szigorításában és az ellátások színvonalának csökkentésében is megnyilvánult.

Utoljára, de nem utolsósorban, említést kell még tennünk egy ellentmondásról, amely két, friss fejlemény között vált nyilvánvalóvá. Egyrészt Ausztrián belül csökken a szociális partnerek szerepe a politikai döntéshozatalban. Ugyanakkor EU-szinten – s az Európai Uniónak Ausztria is tagja – egyre fontosabb a szociális kérdésekről folytatott dialógus. Vajon

<sup>16</sup> Például az Osztrák Szakszervezeti Szövetség (ÖGB) és az Osztrák Gyáriparosok Szövetsége (Vereinigung Österreichischer Industrieller – VÖI) az EGB, ill. az UNICE tagja. Ausztria messze legnagyobb munkáltatói szervezete az Osztrák Gazdasági Kamara (Wirtschaftskammer Österreich – WKÖ), amelyben kötelező a tagság. Mivel az UNICE az önkéntes tagság elvén működik, a WKÖ csak az UEAPME-hez tudott csatlakozni, amely ma már hozzájárulhat a szociális kérdésekről folyó dialógushoz, mivel az 1998. decemberi megállapodás eredményeként az UEAPME az UNICE-n keresztül részt vehet az ilyen vitákban (Falkner, 1999). A tartományi Mezőgazdasági Kamarák Elnöki Konferenciája az aktív lobbitevékenységéről ismert COPA (Mezőgazdasági Szakmai Szervezetek Bizottsága) tagja. A negyedik nagy osztrák szereplőnek, a Szövetségi Munkáskamarának (Bundesarbeitskammer) azonban semmilyen hasonló EU-szintű szervezettel nincs kapcsolata.

ez a második trend az érdekcsoportok hangsúlyosan korporatív eljárásával jellemezhető országok csatlakozásával kapcsolható össze? Bizonyára nincs közvetlen kapcsolat a két dolog között. Terjedelmét és fontosságát tekintve az EU-szintű szociális dialógus egészen más okok miatt növekszik (a részletekről lásd Falkner, 1998). A szakértők megítélése szerint az ilyen „érdekszervezeti politizálásban” az unión belül tapasztalható nagy és alapvető különbségek miatt az osztrák típusú korporatív megoldások nem szolgálhatnak modellként. Ugyanakkor viszont a működő szociális dialógus jó példájának tartják Ausztriát.<sup>17</sup> Azt is hangsúlyozzák, hogy az „ausztrókorporatizmus” közvetett módon e dialógus javára befolyásolta az általános vélekedéseket.<sup>18</sup>

### *A szociálpolitika egyes területeire gyakorolt hatás*

*Foglalkoztatás- és munkaerőpiac-politika.* Az EU-n belüli, általános helyzethez képest az osztrák munkaerőpiac továbbra is kedvező képet mutat. Bár az utóbbi néhány évben romlott a foglalkoztatási helyzet, a munkanélküliségi arány még mindig a legalacsonyabbak között van az unión belül. Az aktív munkaerőpiac-politika mindeddig meglehetősen csekély szerepet játszott Ausztriában. 1996-ban csupán a GDP 0,4 százalékát költötték ilyen kiadásokra (1985-ben a 0,3%-át). Összehasonlításként: a svéd adat 1995/96-ban 2,4 százalék (1985: 2,1%), Finnországé 1,7 százalék (1985: 0,9%) (Martin, 1998). Ausztria remélte, hogy a csatlakozás után támogatást kap az Európai Strukturális Alapból (ESF) munkahelyteremtő intézkedésekre – s ez meg is történt az utóbbi években. Nemcsak az egyik osztrák tartomány, Burgenland kapta meg az 1. célcsoport (*Objective 1*) státust, hanem az ország egésze is bőven kapott támogatásokat a strukturális alapokból. 1995 és 1999 között 7,1 milliárd schillinget (kb. 570 millió dollárt) juttattak az országnak közös finanszírozású programokra (1997 végéig az összeg 55 százalékát használták fel). A programok a munkanélküliség elleni küzdelemre (3. célcsoport) összpontosítottak (lásd Natter, 1996; Mid-term-Bericht, 1998).

A csatlakozás tehát az aktív munkaerő-piaci intézkedések finanszírozási eszközeinek növekedéséhez vezetett, annak ellenére, hogy Ausztria az 1995-ös szinten (5 milliárd schilling, kb. 400 millió dollár) befagyasztotta az ilyen jellegű kiadásait. A strukturális alapokból kapott juttatások növelték az osztrák munkaerő-politika terjedelmét is,<sup>19</sup> például a dolgozók vállalaton belüli továbbképzésének támogatásával. Több a pénz az aktív munkaerőpiac-politikára, de az EU befolyása is nagyobb a prioritások kijelölésében (pl. a humán erőforrások minőségének fejlesztése). A közös finanszírozás miatt nincs túl nagy tér sajátosan osztrák kezdeményezések számára. A cselekvést kétségtelenül ösztönözte a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv kidolgozására irányuló nyomás is.

Míg tehát az EU befolyása az osztrák politikára nyilvánvaló, a fordí-

17 Interjú Georg Fischerrel.

18 Interjú Martin Mayrral.

19 Interjú Walter Wolffal és Johannes Schweighoferrel.

tottja kevésbé az. Voltak olyan vélemények, hogy mivel a foglalkoztatási kérdéseknek nagyobb figyelmet szentelnek, és nő az uniós célok közötti fontosságuk, Ausztriának EU-tagként lesz némi befolyása európai ügyekben. Az utóbbi években – és különösen az osztrák elnökség alatt – a kormány és a két koalíciós partner hangsúlyozta is az ország fontos szerepét.<sup>20</sup> Tény, hogy a foglalkoztatási kérdések jelentősége nőtt az EU-n belül az osztrák csatlakozás előtt (az ún. „Esseni Folyamat”), és tény, hogy ez a váltás az unió döntéshozatali folyamataiban meghatározó szerepet játszó országokon (Egyesült Királyság, Franciaország és újabban Németország) belül végbement politikai változásokhoz kapcsolódott. A szakértők szerint azonban Ausztriának is szerepe van abban, hogy ma a foglalkoztatási kérdések az uniós tevékenység homlokterében állnak, és szerepe van abban is, hogy a korábbi, mikrogazdasági és kínálatorientált intézkedésekkel szemben ma a munkanélküliség leküzdésének makrogazdasági megközelítéséről beszélnek.<sup>21</sup> Az azonban EU- és tagországi szinten is konkrétabb foglalkoztatáspolitikai intézkedésektől függ majd, hogy ez több lesz-e beszédtemánál és az Amszterdami Szerződés által kinyilvánított célnál.

*Diszkriminációellenes politika.* Ausztriában a diszkriminációellenes politika az 1970-es évek végén máshol lezajló fejleményekre adott reakcióként jelent meg, és kezdetben majdnem kizárólag a keresetekre korlátozódott. Az EU antidiszkriminációs politikája ezzel szemben sokkal szélesebb körű volt. Irányelvei nemcsak az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvet ölelték fel, hanem a férfiak és nők egyenlő elbírálását a munkához való hozzájutásban, a szakmai képzésben, a foglalkoztatási feltételekben, a társadalombiztosításban – függetlenül attól, hogy az állam vagy a munkáltatók működtek-e a rendszert –, és nem utolsósorban az önálló vállalkozások terén. Az 1980-as években Ausztria antidiszkriminációs politikájának teljesítménye továbbra is messze elmaradt az európai helyzettől (Falkner, 1995). Az ezt követő fejlődést döntően befolyásolták az EU rendeletei, ami nyilvánvaló az 1990-es évek első felében végbement, széles körű törvénykezési folyamatból. Az Európai Gazdasági Térséghez (EEA) és az Európai Unióhoz való csatlakozás előkészületei során Ausztria 1992-ben kiegészítette az *Egyenlő bánásmódról* szóló törvényt, annak érdekében, hogy antidiszkriminációs joganyagát összhangba hozza az EU standardjaival. Ennek eredményeként a legfontosabb uniós jogi alapelvek – az indirekt diszkriminációnak és az egyenlő értékű munkának az egyenlő bánásmód követelményei közé sorolása – az osztrák jog részévé váltak (a részletekről lásd Falkner, 1995, 417. o.). 1993-ban egy külön törvény megalapozta az egyenlő bánásmód elvét a közszolgálatokon belül, többek között nyíltan megfogalmazva a pozitív diszkrimináció követelményét mindaddig, amíg a női foglalkoztatottak aránya eléri a 40 százalékot.

Az EEA-ba és az EU-ba való fokozatos integrálódás tehát ösztönző hatással volt az ország antidiszkriminációs politikájára. E folyamat révén

20 Hasonló nézeteket fejtett ki Harald Ettl az interjúbán.

21 Interjú Georg Fischerrel és Johannes Schweighoferrel.

oldódni kezdett az osztrák nő- és családpolitika közötti, hagyományosan szoros kapcsolat is.<sup>22</sup>

Az osztrák törvényhozás csak néhány esetben megy túl az EU-standardokon; a példák között említhető a szexuális zaklatás beemelése a diszkrimináció tilalmába és a nemre utaló álláshirdetések tiltása (pl. Falkner, 1995, 419. o.). De még mindig vannak olyan területek, melyekben szükség van a harmonizációra (pl. a kártérítés felső határa; a bizonyítási kötelezettség megfordítása). Női szakértők jelenleg nem annyira a szabályozások tartalmát, mint inkább a szabályok alkalmazását tartják a legnagyobb problémának. E téren jelentős lemaradás tapasztalható, mivel az osztrák bírák gyakran egyformán figyelmen kívül hagyják az osztrák és az uniós törvényeket.<sup>23</sup>

A diszkriminációellenes politika területén Ausztria eddig nem volt hatással az EU-szabályozásokra. Szakértők azonban rámutatnak arra a tényre, hogy az Európai Tanács szociális és nőügyi minisztereinek első, informális tanácskozását Ausztria Nőügyi Minisztériumában kezdeményezték. (A konferenciát 1998 júliusában tartották meg, Innsbruckban.) Sőt, Ausztria síkra szállt amellett, hogy a foglalkoztatás- és munkaerőpiac-politikán belül megalapozzák a *mainstreaming* elvet.<sup>24</sup> Ausztria a munkavállalók védelme terén is kezdeményező szerepet játszott, különösen akkor, amikor a rákkeltő anyagokkal és a robbanásokkal szembeni védelem irányelveit kellett kialakítani.<sup>25</sup>

*Családpolitika.* Az osztrák szociálpolitika családokkal kapcsolatos intézkedései fontos, egyszersmind azonban gyakran vitatott szerepet játszanak. Az Integrált Szociális Védelmi Statisztikák Egységes Európai Rendszere (ESSPROS) meghatározása alapján az ország szociális kiadásainak több mint 11 százalékát fordítják családpolitikára (Guger-Steiner, 1997). Az osztrák ellátás némely vonatkozásban bőkezű az EU-standardokhoz képest, például a szülési szabadság és a családoknak nyújtott közvetlen transzferfizetések (családi pótlék) terén. Más esetekben ez kevésbé mondható el. Így a gyermekek számára nyújtott, összes pénzbeni és természetbeni ellátást (az úgynevezett „gyermekellátási csomagot”) figyelembe véve Ausztria az EU-sorrend közepe táján foglal helyet, az Egyesült Királysággal és a skandináv országokkal együtt (European Observatory, 1998, 64. o.). A női foglalkoztatást, valamint a munka és a családi élet összeegyeztetését támogató intézkedéseket tekintve pedig jóval hátrább található, részben a kevés gyermekintézményi férőhely miatt.

A családpolitika a szociálpolitikának olyan területe, ahol az osztrák szint és az EU-szint között viszonylag csekély a kölcsönhatás, annak ellenére, hogy a kérdést jelentős hazai érdeklődés övezi. Ennek oka az, hogy az EU-nak nincs nyílt hatásköre a családpolitikában, a családokat érintő kérdések csak a diszkriminációellenesség és a (női) foglalkoztatáspolitikai összefüggésében válnak fontossá. Ez az állapot határozottan különbözik a családpolitikáról Ausztriában alkotott uralkodó nézetektől.

22 Interjú Gabriele Schmiddel.

23 Interjú Elisabeth Rolzhauserrel.

24 Interjú Elisabeth Rolzhauserrel, Gabriele Schmiddel, Sylvia Hellmerrel és Johannes Schweighoferrel.

25 Interjú Georg Ziniellel és Sylvia Hellmerrel.

Ugyanakkor a családpolitikai koncepciók közötti, országon belüli verseny tovább gyengíti Ausztria EU-szinten gyakorolt hatását, különösen, hogy a családügyi, illetve szociális és nőügyi minisztérium más-más párt kezén van, és mert EU-szinten a megfelelő felelősség nem ugyanezen erővonalak mentén oszlik meg. Az eredmény ismételt az, hogy az osztrák politikai döntéshozók között nincs kielégítő konzultáció az EU-val való kapcsolatok terén.

Korlátozott kompetenciája ellenére az Európai Unió számos intézményt hozott létre a családpolitikát érintő információcsere segítésére. A példák közé sorolható a Család, Munka és Intergenerációs Szolidaritás Európai Hálózata, és különösen az Országos Családpolitikák Európai Obszervatóriuma.<sup>26</sup> Az ország szimbolikus pozíciója röviddel a csatlakozás után megerősödött, amikor egy osztrák kutatóintézet elvállalta az obszervatórium munkájának koordinálását. Ez azonban a tagok és az állami főhivatalnokok<sup>27</sup> véleménye szerint nem változtatott azon, hogy Ausztria mennyire képes befolyásolni a bizottság gyakorlati döntéseit.

Az általános kép tehát nem egyértelmű. Ausztria csatlakozása kétségkívül konkrétan is hatást gyakorol a családokkal kapcsolatos osztrák szociálpolitikára, mindenekelőtt a gyermekgondozási szabadságra vonatkozó, határozott követelményeket tartalmazó uniós irányelveken keresztül, amelyek túlmennek az osztrák törvényi szabályozáson azzal, hogy előírják a gyermek apjának független jogát a szabadsághoz, és kiterjesztik a szabadság igénybevételére jogosító periódust. Ezekről a hatásokról azonban nem a családpolitikai szakértők tárgyaltak, és nem ők ültették át a gyakorlatba a változtatásokat; ezek a fentiekben vázolt társadalmi párbeszéd során alakultak ki. Hasonló családpolitikai hatásokra a jövőben is lehet számítani. Ilyenformán a nemzeti családpolitikák közötti különbségek olyan időszakban válnak fontossá az EU számára, amikor a népességmozgások következtében az egyik tagország ellátásokat nyújt egy másik tagország állampolgárainak, akiknek a családja továbbra is abban a másik országban él.

*Szegénység és társadalmi kirekesztés.* A foglalkoztatáspolitikáról szóló, újabb keletű uniós dokumentumok (pl. az Amszterdami Szerződés vagy az 1998–2000-re vonatkozó Szociális Akcióprogram) újra fölfedezték a társadalmi kirekesztés fogalmát. Ennek kapcsán fölmerült az a kérdés, hogy nem érvényesülnek-e esetleg kölcsönhatások az EU és az Ausztriához hasonló tagországok között egy olyan területen, amelyet jelenleg inkább az alapelvekről folytatott viták és az alapvető célok kijelölése jellemez, nem pedig a részletes jogi szabályozás. Ebben az összefüggésben érdekes párhuzamok figyelhetők meg az Európai Unión belüli és az országos szinten folyó diskurzus között.

Ilyen párhuzamokat először azokban a folyamatokban lehetett fölfedezni, amelyek elterjesztették a „társadalmi kirekesztés” kifejezést és az ennek alapjául szolgáló fogalmakat. A folyamatok egyik előidézője uniós és országos szinten egyaránt kétségkívül a „szegénység” fogalmához

26 Az obszervatórium nevét nemrég a „Családi Ügyek Európai Obszervatóriuma”-ra változtatták.

27 Interjú Sigrid Pilzcel és Judith Martéval.

kapcsolódó, számos politikai tabu volt. Egy másik párhuzam az az Ausztriában is és az Európai Unióban is néhány éve erősödő fölismerés, hogy a tartós munkanélküliség elleni küzdelem nemcsak anyagi természetű problémákat vet fel, hanem a munkából való tartós kirekesztődés okozta társadalmi elszigetelődés problémáját is.<sup>28</sup> Ehhez kötődött az a további felismerés, hogy több – és megbízhatóbb – gyakorlati ismeretre van szükség, nemcsak a társadalmi kirekesztés mértékére, hanem a dinamikájára vonatkozóan is.

Mindennek eredményeként az utóbbi években Ausztriában is megnövekedett a szóban forgó kérdések jelentősége, és hevesebbé váltak az ezekhez fűződő viták. Az attitűdváltozás egyébként nyilvánvaló a hivatalosan érintett minisztériumban is, amint ezt számos példa mutatja: létrehozták és finanszírozzák az Európai Közösségi Háztartás Panelt (ECHP); ezenkívül a minisztérium éves szociálpolitikai jelentésében külön fejezeteket vezettek be a szegénységről és társadalmi kirekesztésről; kutatásokat rendeltek meg erről a témáról, és infrastrukturális támogatást adtak a „Szegénység és Társadalmi Kirekesztés Elleni Hálózat”<sup>29</sup> – lényegében egy nem kormányzati szervezet – számára. Az Európai Közösségi Háztartás Panelen kívül egyik intézkedés sem tulajdonítható az EU-csatlakozásnak. Mindazonáltal e politikaterület jó példát szolgáltat arra, hogy az uniós intézmények hatása miként terjedhet túl a tisztán jogi szabályozáson.

## Összegzés

Az osztrák jóléti állapot hagyományosan egy nagyon fejlett – és sajátosan osztrák – munkajogi rendszerrel és szociális biztonsági szabályozással jellemzik. Ennek eredményeként a csatlakozás során nem okozott sok problémát az ország szociálpolitikájának összehangolása az uniós joggal. Ugyanakkor az EU-tagság pozitív ösztönzéssel járt az osztrák szociálpolitika különböző területein, például az egyenlő esélyek biztosítása és a munkavállalók védelme terén. Figyelemreméltóan bővült a munkaerőpiac-politika is, mind a terjedelem, mind a finanszírozás vonatkozásában. Mindenekelőtt azonban a csatlakozás fölgyorsított számos, már folyamatban levő változást, például az úgynevezett ausztrócorporatizmus csökkenő befolyását a szociálpolitikára. Még inkább elmondható ez a – már 1995 előtt elkezdődött – szociálpolitikai restrikciónal kapcsolatosan. Ezt mindazon törekvések megerősítettek, melyek az Európai Monetáris Unióhoz való csatlakozás feltételeinek teljesítésére irányuló törekvések. Ezek nagymértékben növelték a megszorító intézkedések elfogadottságát. Ezenkívül – amint ezt a társadalmi kirekesztés példáján láthatjuk – vannak arra mutató jelek, hogy az Európai Unió szociálpolitikára gyakorolt befolyása túlterjed a jogi szférán. Mindent összevéve azonban sem

<sup>28</sup> Lásd például az 1998–2000-re vonatkozó Szociális Akcióprogram III. 3. szakaszát (KOM, 1998, 259. o.) vagy az EU készülő Társadalmi Befogadást Támogató Akcióprogramját.

<sup>29</sup> Lásd *A társadalmi kirekesztődés megakadályozása* c. dokumentumot (előkészületben).

## SZOCIÁLPOLITIKA AZ UNIÓBAN

az osztrák szociálpolitika stratégiai céljait, sem az ezek alapjául szolgáló intézményes és szervezeti kereteket nem érintette az uniós csatlakozás.

EU-szinten azonban kimutatható néhány visszacsatolós hatás. Elsősorban az, hogy Ausztria a többi tagországgal együtt hozzájárult ahhoz, hogy a foglalkoztatási célkitűzések nagyobb figyelmet kapjanak az EU-n belül.

Fordította: Nyilas Mihály

### Felhasznált irodalom

- Badelt, C. – A. Österle [1998]: *Grundzüge der Sozialpolitik. Spezieller Teil: Sozialpolitik in Österreich*. Wien.
- Egger, J. [1996a]: Sozial- und Arbeitspolitik. In M. Röttinger – C. Weyringer (szerk.): *Handbuch der europäischen Integration*, 755–800. o. Wien.
- Egger, J. [1996b]: 'Wechselwirkung zwischen dem Arbeits- und Sozialrecht der EG und Österreichs'. *Euro AS*, 1. sz., 7–9. o.
- European Commission [1998]: 'The Economic and Financial Situation in Austria'. *European Economy*, 2. sz. Luxemburg.
- European Observatory on National Family Policies [1998]: *A Synthesis of National Family Policies in 1996*. European Commission DGV and University of York.
- Falkner, G. [1995]: Österreichische Gleichbehandlungspolitik und das EU-Recht. In *Bericht über die Situation der Frauen in Österreich*. Bundesministerium für Frauenangelegenheiten/Bundeskanzleramt, 416–428. o. Wien.
- Falkner, G. [1996]: Sozialpolitik zwischen Sparpaket und Lohndumping. In E. Tálos – G. Falkner (szerk.): *EU-Mitglied Österreich*, 139–257. o. Wien.
- Falkner, G. [1998]: *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. London, New York.
- Falkner, G. [1999]: Korporatismus auf österreichischer und europäischer Ebene: Verflechtung ohne Osmose? In F. Karlhofer – E. Tálos (szerk.): *Zukunft der Sozialpartnerschaft*, 215–240. p. Wien.
- Gould, A. [1999]: 'The erosion of the welfare state: Swedish social policy and the EU'. *Journal of European Social Policy*, 9(2), 165–174. o.
- Guger, A. – H. Steiner [1997]: 'Stabilisierung der Sozialquote'. *WIFO Monatsberichte*, 5. sz., 301–309. o.
- Kittel, B. – E. Tálos [1999]: Interessenvermittlung und politischer Entscheidungsprozess: Sozialpartnerschaft in den 1990er Jahren. In F. Karlhofer – E. Tálos (szerk.): *Zukunft der Sozialpartnerschaft*, 95–136. o. Wien.
- Lehner, G. [1998]: 'Bund setzt Konsolidierung fort'. *WIFO Monatsberichte*, 5. sz., 349–363. o.
- Mairhuber, I. [1996]: Gleichbehandlung und Frauenpolitik: Zu grosse Erwartungen oder frauenpolitischer Backlash? In E. Tálos – G. Falkner (szerk.): *EU-Mitglied Österreich*, 221–238. Wien.
- Martin, J. P. [1998]: 'What Works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD countries' Experiences'. *Labour Market and Social Policy – Occasional Papers*, 35. sz. Paris.
- 'Mid-term-Bericht – Ein Bild über die erste Hälfte der ESF – Umsetzung' [1998], *esf-news*, 3. sz., 11. o.
- Mitter, G. [1998]: Die Sozialpolitik der Europäischen Union. Entwicklungen und Rückwirkungen auf Österreich. In *Bericht über die soziale Lage 1997*. Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, 95–118. o. Wien.

- Natter, E. [1996]: Arbeitsmarktpolitik: Erweiterung und Veränderung durch den Europäischen Sozialfonds. In E. Tálos – G. Falkner (szerk.): *EU-Mitglied Österreich*, 184–200. o. Wien.
- Österreichische Bundesregierung [1994]: *Europa-initiative: Sozialpolitik*. Wien.
- Rürup, B. – I. Schroeter [1997]: *Perspektiven der Pensionversicherung in Österreich*. Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Wien.
- Schaller, C. [1996]: Zur Diskussion um den österreichischen EU-Beitritt. In E. Tálos–G. Falkner (szerk.): *EU-Mitglied Österreich*, 13–31. o. Wien.
- Schramhauser, H. – A. Heider [1999]: *ArbeitnehmerInnenschutzgesetz*. Wien.
- Tálos, E. [1996a]: Interessenverbände und EU-Beitritt. In A. Rothacher – M. Zemanek – W. Hargessner (szerk.): *Österreichs europäische Zukunft*. 235–257. o. Wien.
- Tálos, E. [1996b]: Corporatism – the Austrian Model. In V. Lauber (szerk.): *Contemporary Austrian Politics*, 103–123. o. Colorado, Oxford.
- Tálos, E. – B. Kittel [1999]: Sozialpartnerschaft und Sozialpolitik. In F. Karlhofer – E. Tálos (szerk.): *Zukunft der Sozialpartnerschaft*. Wien.
- Tálos, E. és B. Kittel [megjelenés alatt]: Austria in the 1990s: the Routine of Concertation in Question? In S. Berger – H. Compston (szerk.): *Social Partnership in Europe*. Oxford.
- Tálos, E. – K. Wörister [1998]: Soziale Sicherung in Österreich. In E. Tálos (szerk.): *Soziale Sicherung im Wandel*, 209–288. o. Wien.

## Interjúalanyok

- Dr. Kurt Bayer, az Osztrák Szövetségi Pénzügyminisztérium Gazdasági és Integrációs Osztályának vezetője (1999. 03. 26.)
- Mag. Harald Ettl, parlamenti képviselő (1999. 02. 17.)
- Mag. Georg Fischer, EU-Bizottság, DGV (1999. 03. 05.)
- Dr. Sylvia Hellmer, a Munkaügyi, Egészségügyi és Szociális Szövetségi Minisztérium Európai Integrációs Osztályának vezetője (1999. 02. 16.)
- Mag. Judith Marte, a Munkaügyi, Egészségügyi és Szociális Szövetségi Minisztérium Családpolitikai Osztályának vezetője (1999. 04. 30.)
- Dr. Martin Mayr, az Osztrák Gazdasági Kamara Szociálpolitikai Osztályának vezetője (1999. 02. 18.)
- Dr. Sigrid Pilz, az Osztrák Szövetségi Családügyi Minisztérium Nemzetközi Családpolitikai Osztályának vezetője (1999. 04. 01.)
- Elisabeth Rolzhauser, az Osztrák Szakszervezeti Szövetség (ÖGB) nőügyi titkára (1999. 02. 19.)
- Mag. Gabriele Schmid, a Bécsi Munkáskamara, korábban az Osztrák Szövetségi Nőügyi Minisztérium társadalombiztosítási szaktanácsadója (1999. 02. 18.)
- Mag. Johannes Schweighofer, a Munkaügyi, Egészségügyi és Szociális Szövetségi Minisztérium Foglalkoztatáspolitikai és Nemzetközi Osztályának vezetője
- Dr. Wolfgang Trittemmel, az Osztrák Gyáriparosok Szövetsége Szociálpolitikai Osztályának vezetője (1999. 04. 01.)
- Dr. Walter Wolf, EU-Bizottság, DGV (1999. 02. 11.)
- Mag. Georg Ziniel, a Bécsi Munkáskamara elnöke (1999. 02. 18.)

JUHÁSZ GÁBOR

## A szociális védelem megújítása az Európai Unió szociálpolitikai programjában

Az ezredfordulón korábban szinte elképzelhetetlen változások zajlottak le az Európai Unió szociálpolitikájában, némiképp módosítva azt az 1990-es években még helytálló megállapítást, hogy az Uniós tagállamokban a szociálpolitika a nemzeti szuverenitás egyik utolsó védőbástyája. Az együttműködésnek a Lisszaboni Európai Csúcs döntései nyomán kibontakozó formái a közösségi szociálpolitika egy új szakaszának kezdetét jelzik. Ennek főbb jellemzői: a fogalomhasználat fokozatos átalakulása, a szociálpolitika szerepének jelentős felértékelődése és ezzel a szociálpolitikai hatáskörök dinamikus bővülése, továbbá az együttműködés ütemének felgyorsulása. A változások legfőbb hajtóereje az a szemléletváltozás, ami a közösségek részpolitikáinak folyamatos összehangolását tekinti a legfontosabb feladatának. Ez a folyamat a közösség szociálpolitikai fogalomhasználatának megújulásában is tetten érhető, így a hagyományos szakkifejezések (pl. szociális biztonság, szociális előny) mellett a közösségi dokumentumokban mind gyakrabban találkozunk a közelebről nehezen meghatározható tartalmú, a szociálpolitika egyéb szakpolitikákkal való kölcsönhatását is hangsúlyozó fogalmakkal (társadalmi kirekesztődés, társadalmi beilleszkedés). Új elem a szociálpolitika produktivitásának hangsúlyozása is, ami egyértelmű szakítást jelez a terület teljes gazdaságpolitikai meghatározottságán alapuló felfogással. Fél évvel a lisszaboni stratégia elfogadását követően a közösség elfogadta az új évezred első évtizedére szóló szociálpolitikai programját (az Európai Szociálpolitikai Menetrendet), amit nem sokkal később a szociális jogoknak a közösség Alapjogi Chartájába való felvétele követett.

Noha e folyamat leírásával és egyes aspektusainak elemzésével már többen foglalkoztak,<sup>1</sup> az annak eredményeként körvonalazódó szociálpolitikai program átfogó értékelése a hazai szakirodalomban még nem történt meg. Az alábbiakban az előzmények bemutatása után erre teszek majd kísérletet.

### A közösségi szociálpolitika megújításának közvetlen előzményei

A brit kormány eltökélten elutasító magatartása miatt az 1990-es évek elején a közösségi szociálpolitika fejlesztésének lehetőségei nem tűntek

1 Juhász 2002, Gyulavári 2003, Vajda 2004

éppen rózsásnak. 1989-ben a britek megvétózták a Munkavállalók Közösségi Szociális Chartájának elfogadását, s később Maastrichtban is útját állták annak, hogy kibővítsék a Közösség szociálpolitikai hatáskörét. Ebben a helyzetben az Európai Bizottság azzal próbálta kimozdítani a közös gondolkodást a holtpontról, hogy közleményeket bocsátott ki, illetve közétette a szociálpolitikával foglalkozó Zöld és Fehér Könyvet. Az elsőként megjelentetett dokumentum a Bizottság 1992. december 23-án közzétett, a társadalmi kirekesztődés elleni fellépés indokoltságát taglaló közleménye volt.<sup>2</sup> A közlemény felhívta a tagállamokat, hogy a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben egyesítsék erőfeszítéseiket a gazdaság- és szociálpolitika területén, hozzanak tárcaközi egyeztetésen alapuló politikai intézkedéseket a kirekesztődés okainak felszámolására; kirekesztés elleni programjaikban biztosítsák a regionalitás elvének érvényesítését, és az intézkedések tervezésébe vonják be az érintetteket. Ezek a gondolatok a Bizottság szociális védelemmel foglalkozó, későbbi közleményeibe, majd a lisszaboni folyamat elindításának eredményeképp elfogadott Szociálpolitikai Menetrendbe is beépültek.

### *Zöld Könyv a szociálpolitikáról (1993)<sup>3</sup>*

Az 1993 novemberében kibocsátott, a közösség szociálpolitikájával foglalkozó Zöld Könyv azt vizsgálta, hogy miképp járulhat hozzá a közösségi szociálpolitika a gazdasági versenyképesség és a társadalmi kohézió egyidejű biztosításához. A kérdésfelvetés az akkor uralkodó neoliberais gazdaság- és társadalompolitikai szemlélettel és a közösség addigi szociálpolitikai gyakorlatával egyaránt szakító gondolkodás megjelenésére utalt.

### *Fehér Könyv a szociálpolitikáról (1994)*

A Zöld Könyvre adott válaszok összegzésére épülő Fehér Könyvben a Bizottság a szociálpolitikai együttműködésnek az összes szereplő számára elfogadható kereteit kívánta meghatározni. Kitűzött céljai nem voltak túl ambiciózusak, és a szöveg dialektikája meglehetősen homályossá tette a szerzők tényleges elképzeléseit. Újdonságként hatott ugyanakkor, hogy az „európai szociális modellt” átalakításra szoruló, de az európai identitást alapvetően meghatározó, mindenképpen megőrzendő képződményként azonosították. A Bizottság a támogatottak aktivizálását segítő elemek súlyának növelésétől várta, hogy a reformok nyomán a szociális védelem rendszere az egyént jobb élethelyzetekbe segítő trambulinként működjön. Abból a felismerésből kiindulva, hogy a szociális jogok sérülékenysége hozzájárulhat egyes társadalmi csoportok kirekesztődéséhez, a dokumentum felvetette megerősítésük szükségességét. Tekintettel a szegénység problémájának komplexitására, a részpolitika elnevezését „a

2 COM (92) 542

3 COM (93) 551

szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre” változtatták,<sup>4</sup> s felhívták a Közösséget arra, hogy hozza létre a fogyatékkal élők, valamint az időskorúak társadalmi és gazdasági helyzetét javító intézkedéseket, továbbá, hogy fejlessze tovább az antidiszkriminációs jogalkotást. A Bizottság a közösség éppen lejáró harmadik szegénység elleni programjának folytatását is javasolta, ám a Tanács ehhez nem járult hozzá.

*A szociális védelem korszerűsítése és tökéletesítése  
– a Bizottság közleménye (1997)*

A Bizottságnak ez a közleménye volt az első, amely egyértelműen megfogalmazta a közösségi szociálpolitika önállóságának elismerésére vonatkozó igényt. A dokumentum a szociálpolitika produktivitását hangsúlyozta: azt már nem a forrásokot pazarló, a gazdasági fejlődést akadályozó, hanem az emberi erőforrások fejlesztésén keresztül a nemzetközi versenyképességet javító alrendszerként emlegette. A közlemény szorgalmazta, hogy a tagállamok alakítsák át úgy szociális védelmi rendszereiket, hogy azok minél jobban ösztönözzék a munkavállalást, s válaszul a népesség elöregedésére, reformálják meg nyugdíj- és egészségbiztosítási rendszereiket. Továbbá a nemek közti esélyegyenlőség biztosítása érdekében individualizálják a társadalombiztosítási jogosultságok rendszerét, közösségi szinten pedig egyszerűsítsék a szabad mozgást biztosító rendelkezéseket. A javasolt intézkedések mindegyike megtalálható a Szociálpolitikai Menetrendben és a végrehajtását célzó kezdeményezések között.

A javaslatok pontosítása a holland, a luxemburgi, a brit és az osztrákelnökség alatt a felvetett problémák különböző aspektusait vizsgáló konferenciákkal folytatódott tovább. A tagállamok és az Uniós szervek támogatását megerősítették a szociális partnerektől és a civil szervezetektől érkező visszajelzések is. Mindez kedvező körülményeket biztosított a szociális védelmi rendszerek korszerűsítését szolgáló, átfogó közösségi stratégia kidolgozásához, mely előtt az utolsó akadályt a közösségi szervek megfelelő felhatalmazásainak hiánya jelentette. Ezt az akadályt csak az alapszerződés módosításával lehetett elhárítani, amire a brit Munkáspárt hatalomra jutása után 1997-ben az Amszterdami Európai Csúcson nyílt lehetőség.

*Az Amszterdami Szerződés szociálpolitikai rendelkezései*

Az Amszterdami Szerződés a minősített többséggel meghozható döntések körének kitérítésével és új koordinációs mechanizmusok intézményesítésével alaposan átalakította az Unió szociális hatásköreit, és ezzel

<sup>4</sup> A szegénység elleni közösségi programot már a lakhatás körülményeit, az iskolázottságot, az egészségi állapotot, a hátrányos megkülönböztetést, a helyi közösségekbe való beilleszkedést egyszerre célzó összetett gazdasági és szociális intézkedésekkel kívánták folytatni.

friss lendületet vitt a közösségi szociálpolitika fejlődésébe. A Maastrichti Szerződés B) cikkének módosításával az alapszerződés 2., az Unió feladatait meghatározó cikkébe bekerült a „magas szintű foglalkoztatottság és szociális védelem” előmozdításának követelménye. A Római szerződés 3. cikkében (a közösségi feladatok ellátásához szükséges tevékenységek felsorolásába) i) pontként megjelent az a követelmény, hogy a Közösség „támogassa a tagállamok foglalkoztatáspolitikái közti koordinációt annak érdekében, hogy az így összehangolt stratégia révén növeljék hatékonyságukat”. Az alapelvek közé emelték a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépést, és felhatalmazták a Tanácsot, hogy egyhangú döntéssel meghozhassa az ehhez szükséges intézkedéseket.

A Római Szerződésbe új, a közösségi foglalkoztatáspolitikáról szóló fejezetet illesztettek (a hatályos szövegben a VIII. cím), amely a területen 1998-tól alkalmazott nyílt koordinációs mechanizmus alapjául szolgált. A szociálpolitikával foglalkozó fejezetet a maastrichti Szociálpolitikai Megállapodás szövegének beillesztésével újították meg, lehetővé téve, hogy a korábbinál jóval több kérdés vonatkozásában lehessen minősített többséggel döntéseket hozni. A módosítások jelentőségét növeli, hogy az együttműködést olyan új területekre is kiterjesztették, mint a társadalmi kirekesztődés és a szegénység elleni küzdelem. Fontos szemléletváltozást tükrözött, hogy az Európa Tanács Szociális Chartájára való közvetlen utalással felértékelődtek a szociális jogok védelmének emberi jogi aspektusai.<sup>5</sup> A nemek közti egyenlőség előmozdítását szolgáló rendelkezések is megújultak, s lehetővé tették a nagyobb esélyegyenlőséget biztosító (pozitív diszkriminációs) intézkedések meghozatalát az adott foglalkozási ágakban alulreprezentált nemhez tartozók számára.<sup>6</sup> Figyelemre méltó kezdeményezést tartalmazott a csúcstalálkozón kibocsátott 22. számú Nyilatkozat, amely előírja, hogy a Római Szerződés 100a cikke alapján „meghozandó intézkedések kidolgozásakor a Közösség intézményeinek figyelembe kell venniük a fogyatékos személyek szükségleteit”.

Ha azonban közelebbről is megvizsgáljuk a közösségi felhatalmazások Amszterdamban kialakított rendszerét, kiderül, hogy az elért eredmények a pusztán felsorolásból kitetszőnél kevésbé látványosak. Amint az a táblázatból is jól látható, a kemény jogba tartozó, kötelezően végrehajtandó intézkedések köre továbbra is a versenysemlegesség és a munkavállalók szabad mozgásának biztosításával közvetlenül összefüggő területekre korlátozódik, az egyéb területeken újonnan bevezetett, nyílt koordináción alapuló módszer ugyanakkor csak korlátozottan alkalmas a tagállamok szociálpolitikájának befolyásolására.

<sup>5</sup> A 136. cikk szövegezése szerint a tagállamok célkitűzéseiket az olyan alapvető szociális jogok „tudatában” határozzák meg, mint amelyeket az Európa Tanács Szociális Chartája és a Közösségi Munkavállalók Szociális Chartája tartalmaz.

<sup>6</sup> Hosszú idő után sikerült a Római Szerződés szövegét pontosítani azzal, hogy abba bekerült az „egyenlő értékű munka” kifejezés. A változásnak azonban gyakorlati jelentősége szinte alig volt, mivel a Bíróság ítélkezési gyakorlatában már régóta ennek megfelelően járt el.

## MAGYAR UNIÓS TANULMÁNYOK

### *Minősített többséggel elfogadható jogszabályok*

- a munkavállalók (személyek) szabad mozgását biztosító rendelkezések (39–40. cikk);
- a munkahelyi környezet javítását a munkavállalók egészsége és biztonsága védelmében szolgáló intézkedések (137. cikk a pont);
- a munkafeltételekre vonatkozó intézkedések (137. cikk b pont);
- a munkavállalók tájékoztatását és a velük való konzultációt biztosító intézkedések (137. cikk e pont);
- a munkaerőpiacról kizárt személyek beillesztését lehetővé tevő intézkedések (137. cikk h pont);
- azok az intézkedések, amelyek a férfiak és nők közötti egyenlőséget biztosítják a munkaerőpiacon való esélyek vonatkozásában és a munkával kapcsolatos elbánást illetően (137. cikk i pont).

### *Egyhangú szavazással elfogadható*

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

### *A nyílt koordináció módszerének alkalmazási területei:*

- foglalkoztatáspolitikai (128. cikk);
- a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem (137. cikk j pont);<sup>7</sup>
- a társadalombiztosítási rendszerek modernizálása (137. cikk k pont).

## *A Bizottság közleménye a szociális védelem korszerűsítésének összehangolt stratégiájáról (1999)*

A nyílt koordinációs módszer összes fogyatékosága ellenére az Amszterdamban kapott felhatalmazások birtokában a Közösség számára megnyílt az út a tagállamok szociális védelmi stratégiáinak fokozatos összehangolására. Ennek lehetséges irányait a Bizottság 1999-ben kibocsátott közleménye tartalmazta. Miközben ez a dokumentum tekinthető a Szociálpolitikai Menetrend előképének, a benne található javaslatok jelentős része már a Bizottságnak a szociális védelem fejlesztésével foglalkozó, 1997-es közleményében is szerepelt. Az 1997-es közleményhez képest azonban megváltoztatták az egyes fejezetek címeit és sorrendjét, ami arra utal, hogy időközben nagyobb hangsúlyt kaptak a nyugdíjrendszerek

<sup>7</sup> A társadalmi kirekesztés elleni küzdelem és a társadalombiztosítási rendszerek modernizálása tekintetében az Amszterdami Szerződés nem biztosított kifejezett felhatalmazást a nyílt koordináció alkalmazására, a szöveg csak „a tagállamok közti együttműködés ösztönzéséről” szól „olyan kezdeményezések segítségével, amelyek az ismeretek gyarapítására, az információ és a bevett gyakorlatok kölcsönös átadásának fejlesztésére, az újító megközelítések fejlesztésére és a tapasztalatok kiértékelésére irányulnak”. Az Európai Tanács későbbi döntései alapján e kívánalmaknak a nyílt koordináció módszerével kezdtek eleget tenni.

biztonságát és fenntarthatóságát, az egészségügyi ellátások magas színvonalának megőrzését szolgáló, valamint a társadalmi beilleszkedést támogató javaslatok. A közlemény a tagállamok szintjén a szociális védelmi intézkedések más részpolitikákkal való összeecsiszolásának, a közösségi intézkedések körében pedig a szociális védelmi stratégia és a közös gazdaság-, illetve foglalkoztatáspolitikai irányvonalak összehangolásának szükségességére hívta fel a figyelmet.

### *A Lisszaboni Európai Csúcs következtetései*

Az Amszterdami Szerződés elsősorban azzal gyakorolt jelentős hatást a közösségi szociálpolitika fejlődésére, hogy olyan területeken biztosított – ha nem is túl erős – felhatalmazásokat a közösségi szervek számára, amelyek korábban nemhogy a közösségi, de gyakran a nemzeti szociálpolitika érdeklődési körén is kívül estek. E felhatalmazásokra támaszkodva határozták meg az Európa Tanács 2000 márciusában, Lisszabonban tartott ülésén a Közösség új stratégiai célját, mely szerint az Európai Uniónak a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává kell válnia, amely képes a fenntartható növekedésre, több és jobb munkahely és nagyobb társadalmi kohézió mellett. A szövegezés egyértelműen arra utal, hogy a lisszaboni stratégiában szakítottak azzal a hagyományos megközelítéssel, miszerint a szociálpolitika kizárólagos feladata a Közösség gazdaságpolitikai célkitűzéseinek szolgálata. A megfogalmazás ezzel ellenkezőleg éppen azt hangsúlyozza, hogy az új évezred kihívásaira a részpolitikák (gazdaság-, foglalkoztatás- és szociálpolitika) egyenrangúvá tételével lehet csak megfelelő válaszokat kidolgozni. A Lisszaboni Csúcs következtetései felszólították a Tanácsot, hogy alakítsa ki álláspontját a közösségi szociálpolitika jövőbeli irányairól úgy, hogy már abban az évben megegyezésre lehessen jutni az EU következő évtizedre szóló szociálpolitikai programjáról. Ez a decemberi Nizzai Európai Csúcson meg is történt, ahol elfogadták az Európai Szociálpolitikai Menetrendet.

### **A Szociálpolitikai Menetrend szerkezete**

A Szociálpolitikai Menetrend az Unió Lisszabonban meghatározott stratégiai céljának szellemében biztosítja a pozitív és dinamikus interakciót a gazdaság-, a foglalkoztatás- és a szociálpolitika között, s ezeket a foglalkoztatáspolitikai keretén belül körvonalazódó oktatási stratégiához is hozzákapcsolja. A szociálpolitika produktivitásának hangsúlyozásával visszaül a Bizottság 1997-es, a szociális védelem korszerűsítésével foglalkozó közleményére. A Menetrend egészére jellemző az ágazati határokat áttörő, összehangolt cselekvést feltételező szemlélet, így célkitűzéseinek jelentős része inkább foglalkoztatási vagy oktatási-képzési jellegű, melyek magvalósítása értelemszerűen a foglalkoztatási irányvonalak rendszerében zajlik. Különösen szoros a Menetrend és a foglalkoztatási

irányvonalak közti kapcsolat, amit a célkitűzések egyezésén kívül az is mutat, hogy a szövegezés helyenként szó szerint megegyezik.

A Szociálpolitikai Menetrendben meghatározott cselekvési programoknak csupán egy része tekinthető a már korábban is létező közösségi szociálpolitikák folytatásának, mint például a foglalkoztatási deficit leküzdését, a tudásalapú társadalom kihívásainak való megfelelést vagy a nemek közti egyenlőség előmozdítását célzó stratégiák. Teljesen új politikai kezdeményezés ugyanakkor a szociálpolitika minőségét biztosítani hivatott intézkedések többsége (a szociális védelem korszerűsítését, a társadalmi beilleszkedés előmozdítását, az alapvető jogok megszilárdítását, valamint a diszkrimináció leküzdését célzó programok), illetve a keleti bővítés szociálpolitikai vonatkozásainak kezelése is.

A Szociálpolitikai Menetrendben a szociálpolitika produktivitását hangsúlyozó érvek nyomósabbak, mint a korábbi dokumentumokban: kiemelik, hogy a több és jobb egészségügyi és oktatási kiadás olyan befektetés az emberi erőforrások terén, amely pozitív gazdasági hatásokkal jár; felhívják a figyelmet a szociális kiadások nagyságrendje és a termelékenység szintje közti összefüggésekre; nyomatékosítják, hogy a szociális transferek javítják a foglalkoztatás minőségét, s ez további közvetett hasznokkal járhat. A dokumentum a szociálpolitikát – a Lisszaboni Európai Csúcsról kibocsátott közleménnyel összhangban – az európai szociális modell önmagában is értékes részének tekinti, mivel a múltban képesnek bizonyult a strukturális változások kezelésére és arra, hogy minimálisra csökkentse azok negatív szociális következményeit. A dokumentum szerzői szerint ezért a szociális modell korszerűsítésekor vigyázni kell arra, hogy ne sérüljenek az olyan általánosan elismert értékek, mint a szolidaritás és az igazságosság, s hogy a megfelelő biztonságot garantáló szociális védelmet továbbra is összekapcsolják a magas termelékenységgel és a termékek, valamint a szolgáltatások jó minőségének biztosításával.<sup>8</sup>

A Tanács leszögezi, hogy a szokásoknak megfelelően a Szociálpolitikai Menetrend elfogadásával sem törekszik a tagállamok szociálpolitikáinak harmonizálására, ehelyett megelégszik a közös európai célok azonosításával, valamint ezeknek koordinációjával, a belső piac működéséhez és a közös pénz használatához igazított mértékben. A Bizottság megismételte azt a korábbi álláspontját, mely szerint a szociálpolitikai együttműködési célok végrehajtásához nincs szükség pótlólagos források bevonására, ehelyett elegendő a közkiadások újraorientálása a hatékonyság és a humán infrastruktúrába való beruházások növelése érdekében. A Menetrend a kitűzött célok végrehajtásának komplex rendszerével számolt (jogalkotás, szociális párbeszéd, a középpontba állítás módszerének alkalmazása, közösségi akcióprogramok meghirdetése, elemzés és kutatás), és kiemelt jelentőséget tulajdonított a koordináció nyitott módszerének, ami a szereplők körének jelentős kibővítésével járhat. A Menetrendben meghatározott politikákat elsősorban a Strukturális Alapok, s közülük is kiemelten az Európai Szociális Alap forrásai segítik.

<sup>8</sup> A fenntartható fejlődésre vonatkozó közösségi stratégiát a következő évben, 2001-ben a Göteborgi Csúcson fogadták el.

A Menetrend a Bizottság 1997-es közleménye és a Lisszaboni Európai Tanács következtetései alapján öt pontban összegezte azokat a kihívásokat, amelyekkel a közös szociálpolitikának szembe kell néznie, s a dokumentumban meghatározott cselekvési program tulajdonképpen e kihívások megválaszolásaként is felfogható. Más közösségi dokumentumokhoz hasonlóan a Szociálpolitikai Menetrend is a foglalkoztatási deficit leküzdését tekinti az első számú, megoldandó feladatnak. Ez megköveteli, hogy a foglalkoztatás szintjén kiegyenlítsék az egyes gazdasági ágazatok, illetve a különböző nemű és életkorú munkavállalók részvételét, továbbá azt, hogy kezeljék a szakképzettség hiányából, a hosszú távú strukturális munkanélküliségből, valamint a foglalkoztatás regionális egyensúlytalanságából fakadó problémákat. A feladat megoldása során – a Lisszabonban meghatározott stratégiai céllal összhangban – nemcsak több, de jobb körülményeket is biztosító munkahelyet kell teremteni, az ipari kapcsolatok rendszerében fejleszteni kell a partnereknek a változások előrejelzésére való képességét és továbbra is tudatosan törekedni kell az Unió állampolgárok mobilitásának fokozására. E célkitűzéseket alapvetően a foglalkoztatási irányvonalak keretében valósítják meg, de bizonyos elemei a társadalmi beilleszkedés célrendszerében is megjelennek.

A második számú prioritás a tudásalapú gazdaságra való átállással járó nehézségek enyhítése, amit az tesz különösen nyomatékosá, hogy az új technológiák alkalmazása terén Európa lemaradni látszik az Egyesült Államok mögött. A dokumentum szerint ezt a lemaradást az információs társadalom eszközeihez való hozzáférés biztosításával, a szaktudás fejlesztésével, valamint az egész életen át tartó tanulás előmozdításával – vagyis az emberi erőforrások fejlesztésével lehet behozni.

A harmadik, megoldásra váró feladat a korábbi gazdasági-társadalmi környezetben jól működő szociális védelmi rendszerek átalakítása, amit igen sok tényező tesz elodázhatatlanná, így a munka világának átalakulása (atipikus foglalkoztatási formák terjedése), a családszerkezet változása (párkapcsolatok lazulása, tartós párkapcsolaton kívül élők számának növekedése), a nemek közti egyenlőség biztosításának igénye, a demográfiai változások (a népesség elöregedése) és a tudásalapú gazdaság követelményei. A Menetrend a közös európai reform-stratégia legfontosabb elemeit a következőkben határozza meg: A kereső-eltartott arány várható, drasztikus romlása miatt kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy kifizetődővé tegyék a munkavállalást. Ugyanezek a demográfiai változások komoly nyomás alá helyezik a nyugdíjrendszereket, amelyekkel kapcsolatban az alapvető cél a nyugdíjak biztonságának és a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságának egyidejű megőrzése. A stratégia végrehajtása során a tagállamoknak az egészségügyi ellátórendszerekre nehezedő nyomás ellenére is törekedniük kell az ellátások magas színvonalának fenntartására. A Menetrend a szociális védelmi rendszerek korszerűsítését közvetlenül szolgáló szociálpolitikai intézkedéseket a társadalom minőségét javító társadalompolitikai programokkal is támogatni kívánja. Ezt az igényt fejezi ki, hogy a Menetrend célul tűzi ki a társadalmi beilleszkedés, a nemek közötti esélyegyenlőség, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem előmozdítását is.

## MAGYAR UNIÓS TANULMÁNYOK

A negyedik kihívást az ipari kapcsolatok minőségének javítása, az ötödiket az Unió keleti bővítése, s ezen belül is annak biztosítása jelenti, hogy a tagjelölt országok csatlakozásukig maradéktalanul vegyék át az Európai Unió szociális vívmányait. Végül a hatodik feladatot annak kényszere jelenti, hogy meg kell felelni a nemzetköziesedés és a globalizáció kihívásainak, s ezért a közös stratégiának a szociális védelem kérdéseivel foglalkozó más nemzetközi szervezetekkel való együttműködés erősítése is részét képezi.

### *A Szociálpolitikai Menetrend alapját képező kihívások, a Menetrendben meghatározott célkitűzések és megvalósításuk eszközrendszere*

Az uniós szociálpolitika előtt álló kihívások	A Menetrendben meghatározott célkitűzések	A megvalósítás eszközei
<i>A teljes foglalkoztatás és a jó minőségű munka</i>		
1. A foglalkoztatási deficit leküzdése (nők és időskorúak foglalkoztatása; ágazati deficittek; tartós strukturális munkanélküliség; regionális deficittek)	1.a Több és jobb munkahely teremtése (a teljes foglalkoztatási ráta 70 százalékra, a nők esetében 60 százalékra emelése 2010-re)	– A foglalkoztatási stratégia továbbvitele – Az Európai Szociális Alap szerepének megerősítése – Nagyobb összhang strukturális biztosítása a gazdasági és foglalkoztatáspolitikák között
	1.b Változások előrejelzése az ipari kapcsolatokban	– Pl. a rugalmas foglalkoztatási formákkal kapcsolatos Unió jogszabályok továbbfejlesztése – A vállalatok szociális felelősségének erősítése
	1.c A személyek mobilitásának előmozdítása	– A szabad mozgás előtt álló akadályok lebontása, pl. a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló rendelet megújításával – A magánnyugdíjak átvihetőségéről kialakítandó szabályozással – AZ Európai Foglalkoztatási Szolgálat reformjával
2. A tudásalapú gazdaságra való átállás (lemaradás az új technológiák alkalmazásában)	2. A tudásalapú gazdaság lehetőségeinek kiaknázása (e-akcióterv)	– A foglalkoztatási stratégia segítségével – Az eEurópa Akcióterv megvalósításával
<i>Szociálpolitika</i>		
3. A szociális védelmi rendszerek átalakítása (hozzáigazításuk a demográfiai, a családszerkezetben és a munka világában mutató változásokhoz, a nemek közti egyenlőség és a tudásalapú gazdaság követelményeihez)	3.a A szociális védelem korszerűsítése <ul style="list-style-type: none"> <li>• a munkavállalás kifizetődővé tétele</li> <li>• a nyugdíjak biztonságának megőrzése, a nyugdíjrendszerek fenntarthatósága</li> <li>• az egészségügyi ellátások magas színvonalának biztosítása</li> </ul>	– A Szociális Védelmi Bizottság létrehozása – Éves szociális védelmi jelentés kidolgozása – Szoros együttműködés a szociális partnerekkel és intézményekkel

*Juhász: A szociális védelem megújítása az Európai Unió szociálpolitikai programjában*

Az uniós szociálpolitika előtt álló kihívások	A Menetrendben meghatározott célkitűzések	A megvalósítás eszközei
	3.b A társadalmi befogadás előmozdítása	– Nyitott koordinációs együttműködés kialakítása a társadalmi beilleszkedés területén
	3.c A nemek közti egyenlőség előmozdítása	– A nemek közti esélyegyenlőségről szóló közösségi keretstratégia megvalósítása – Rendszeres monitorozás és értékelés a foglalkoztatás, a tudomány, az államigazgatás stb. területén
	3.d Az alapvető jogok megszilárdítása és a diszkrimináció leküzdése	– Diszkriminációellenes irányelvek kibocsátása és diszkriminációellenes akcióprogram kidolgozása – Fogyatékkal Élők Európai Éve 2003
<i>A minőség javítása az ipari kapcsolatokban</i>		
4. A minőség javítása az ipari kapcsolatokban	4. A szociális párbeszéd erősítése a versenyképesség és a szolidaritás egyidejű érvényesítése; rugalmas, de biztonságos munkaerőpiac kialakítása érdekében	– Az európai szintű szociális párbeszéd erősítése
<i>Az Unió (keleti) bővítésére való felkészülés</i>		
5. Az Unió bővítésére való felkészülés	5. Biztosítani azt, hogy a tagjelöltek vegyék át az Unió szociális vívmányait	– A jelölt országok vegyék át a Közösség szociális vívmányait – A szociális párbeszéd és a civil szféra erősítése a tagjelölt országokban – A tagjelöltek csatlakozása a közösségi akcióprogramokhoz
<i>A nemzetközi együttműködés fokozása</i>		
6. Megfelelés a globalizáció és a nemzetköziesedés kihívásainak	6. Az együttműködés erősítése a szociális védelem kérdéseivel foglalkozó más nemzetközi szervezetekkel (ILO, OECD, Európa Tanács)	

Forrás: Juhász 2002, Vajda 2004

A táblázatból kitetszik, hogy a Szociálpolitikai Menetrendben meghatározott célkitűzések megvalósítása korántsem zajlik egyforma intenzitással. Kiemelt jelentőséggel bírnak a *foglalkoztatási deficit leküzdését* és a *tudásalapú gazdaságra való átállást* szolgáló intézkedések, amelyek az Unió cselekvési programjának magjába tartozó foglalkoztatási stratégia szerves részét alkotják.

A *szociális védelem korszerűsítését* célzó beavatkozások közül csak a nyugdíjrendszerek átalakítása tekintetében teljesedett ki a nyílt koordináció módszerén alapuló együttműködés. Az egészségügyi és idősgon-

dozási rendszerek területén egyelőre csupán az információk gyűjtése zajlik a közös célkitűzések meghatározásának előkészítése érdekében. Az, hogy a munkavállalást kifizetődővé tegyék, a szociális védelmi politikák összehangolása szempontjából elhanyagolt területnek számít, ám a célkitűzés megjelent a 2003-ra szóló foglalkoztatási irányvonalak között. A *társadalmi beilleszkedés előmozdítása* érdekében már közvetlenül a Szociálpolitikai Menetrend elfogadását követően megkezdődött az együttműködés; a tagállamok jelenleg a nemzeti akciótervek második körét bonyolítják. A *nemek közötti esélyegyenlőség* biztosítása a közösségi szociálpolitika „mintaterülete”; itt a hangsúly a már meghozott közösségi előírások teljesítésének monitorozásán van. A *hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés* terén mérföldkőnek tekinthető, hogy 2000-ben megkezdődött a diszkriminációellenes irányelvek kibocsátása, 2003-at pedig a Fogytékkal Élők Európai Évének nyilvánították. A *szociális párbeszéd* szintén a szociálpolitikai együttműködés „hagyományos” területe, ahol leginkább az együttműködés intézményes formáinak megerősítéséről számolhatunk be. A *keleti bővítésre* való felkészülés tekintetében az Unió nem tűzött maga elé különösebben ambiciózus célokat: megelégedett a közösségi szociális vívmányok átvételének formai ellenőrzésével, a szociális és civil párbeszéd támogatásával, valamint azzal, hogy lehetővé tette a tagjelölt országok közösségi akcióprogramokhoz való csatlakozását. A *nemzetközi együttműködés* fokozása inkább retorikai fogásnak, semmint konkrét intézkedések alapját képező előírásnak tűnik.

### A Menetrend hatása a közösségi szociálpolitikára

A Szociálpolitikai Menetrendben meghatározott feladatok jelentős része nem közvetlenül szociálpolitikai természetű, hanem olyan intézkedéseket irányoz elő, amelyek a szociálpolitika környezetét képező más ágazati politikák (foglalkoztatás-, oktatás-, illetve gazdaságpolitika), illetve a nemzetközi együttműködés körébe tartoznak. Mivel ezek elemzése meghaladná a dolgozat kereteit, a továbbiakban csak a Menetrend magját képező, a szűkebben vett szociálpolitika részének tekinthető intézkedésekkel foglalkozom.

A Szociálpolitikai Menetrend sajátossága, hogy egyszerre ígéri a korábban megkezdett együttműködés folytatását a már kialakított keretek között a szociálpolitika hagyományos területein (nemek közötti egyenlőség, hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés), és az Unió aktivitásának új területekre való kiterjesztését, eddig nem alkalmazott módszerek segítségével (szociális védelmi rendszerek korszerűsítése, társadalmi beilleszkedés biztosítása).

## **Az esélyegyenlőség biztosítása<sup>9</sup>**

Az esélyegyenlőség biztosítását szolgáló intézkedések hosszú ideig csak a nemek közti egyenlőség előmozdítását szolgálták. Az ezt biztosító szabályozás és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata a kilencvenes évek derekára már annyira letisztult formát öltött, hogy az Amszterdami Szerződésben lényegében csak az addig elért eredményeket kellett elismerni. Új felhatalmazásról csak az előnyös megkülönböztetés vonatkozásában beszélhetünk, mivel a Közösség felhatalmazást kapott az alulreprezentált csoportok foglalkoztatását előmozdító intézkedések bevezetésére. Ez köszön vissza a foglalkoztatási irányvonalak rendszeréből, amelyek közül a 6. irányvonal arra szólítja fel a tagállamokat, hogy speciális intézkedésekkel csökkentsék a nők és férfiak foglalkoztatottsága, bérezése és munkanélkülisége közti különbséget. A pozitív diszkriminációt szolgáló közösségi intézkedések között megemlíthetjük a Strukturális Alapok 2000-től hatályos szabályozását, amely lehetővé teszi, hogy az alap támogassa a nők munkaerő-piaci helyzetét javító intézkedéseket.

A Szociálpolitikai Menetrend elfogadását követően 2003-ban léptek hatályba azok az irányelvek, amelyeket az Amszterdami Szerződéssel biztosított felhatalmazás<sup>10</sup> birtokában bocsátottak ki, és amelyek a hátrányos megkülönböztetést tiltják (2000/43/EK irányelv és 2000/78/EK irányelv). Az eredetileg csak a nemek közti esélyegyenlőség biztosítását szolgáló részpolitika így az ezredfordulóra mindinkább általános esélyegyenlőségi politikává vált. A szabályozás jellegzetessége, hogy az esélyegyenlőséget nem valamiféle általános diszkriminációs tilalom előírásával, hanem az egyes konkrét csoportokkal szemben érvényesülő, hátrányos megkülönböztetés tilalmazásával kívánja megvalósítani. A rendelkezések így mindig csak a védett csoport tagjaira terjednek ki, s nem általában minden hátrányt szenvedő csoportra. A másik jellegzetesség, hogy a jogalkotó szándéka szerint a tilalmat előíró, alapszerződésbeli rendelkezésnek nincs közvetlen hatálya, azaz ezekre a nemzeti bíróságok előtt nem lehet közvetlenül hivatkozni, ellentétben az állampolgárság és a nem alapján történő diszkriminációt tiltó rendelkezésekkel. Új szemléletet tükröz, hogy mindkét irányelv szakít azzal a megközelítéssel, amelyek alapján a közösségi jog áldásaiból eddig kizárólag az Unió polgárok részesülhettek. Az új koncepciónak megfelelően az irányelvekben lévő rendelkezések kiterjednek a harmadik országok polgáraitra is (de nem terjednek ki a Közösségen belüli szabad mozgást biztosító rendelkezésekre).

A két irányelv közül az első a rasszbéli vagy etnikai származástól független, egyenlő bánásmód biztosításáról rendelkezik a közösségi jog hatálya alá tartozó számos területen (foglalkoztatás, oktatás, szociális védelem, árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés). A 2000/78/EK irányelv hatálya ezzel szemben kizárólag a foglalkoztatással összefüggő

<sup>9</sup> A témáról bővebben lásd: Gyulavári 2004.

<sup>10</sup> Az Amszterdami Szerződéssel módosított Római Szerződés 3. cikke teszi lehetővé, hogy a Tanács egyhangú szavazással meghozhassa a nemre, fajra vagy etnikai hovatartozásra, vallásra vagy meggyőződésre, fogyatékosagra, korra vagy szexuális irányultságra alapított megkülönböztetés elleni fellépéshez szükséges intézkedéseket.

kérdésekre terjed ki, s csak ott követeli meg a megkülönböztetés nélküli bánásmód biztosítását. Külön figyelmet érdemel, hogy az irányelvek előírják a tagállamok számára a hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciórendszer kidolgozását, valamint a megfelelő jogorvoslati lehetőségek biztosítását. A Szociálpolitikai Menetrendben meghatározott esélyegyenlőségi programot szolgáló kezdeményezés volt az, hogy a 2003-as évet az Unió a Fogyatékkal Élők Európai Évének nyilvánította.

### A szociális védelmi rendszerek korszerűsítése

A Szociálpolitikai Menetrend igazán döntő lökést a szociális védelmi rendszerek korszerűsítése terén gyakorolt, ahol a Menetrend elfogadását követően a nyílt koordináció módszerével kezdték meg a tagállami politikák összehangolását. A nyílt koordináció módszerének alkalmazása önmagában is számos kérdést vet fel, ezért a közösség megfelelő intézkedéseinek bemutatását az új mechanizmus ismertetésével kezdem.

#### *A nyitott koordináció módszere mint a közösségi szociális jog puha jogforrása*

A nyílt koordináció alkalmazása számos kérdést vet fel a közösségi szociális jog jövőbeli fejlődésével kapcsolatban. Ezt az új, talán leginkább puha jogforrásnak nevezhető módszert a közösségi szociálpolitikában a foglalkoztatáspolitikák, a társadalmi befogadási stratégiák, a nyugdíjstratégiák, az egészségügyi ellátórendszerek fejlesztésére, valamint a munka kifizetődővé tételét szolgáló intézkedések összehangolására használják, vagy kívánják használni. A módszert nem mindig alkalmazzák azonos szabályok szerint a különböző területeken, de vannak olyan közös vonások, amelyek mindenütt jellemzőek.

E közös vonások közé tartozik az európai horizontot átfogó célkitűzések meghatározása, az ezeken alapuló nemzeti akciótervek elkészítésének szükségessége, a koordinációs mechanizmusra épülő politikák ciklikussága (egy vagy két éves ciklusokkal), a szociális és civil partnerekkel való együttműködés előmozdítása a politikák alakítása és végrehajtása során, a legjobb gyakorlatok cseréje, a közös mutatók használata, illetve az elért eredmények közös(ségi) értékelése.

Az egyes területek nyitott koordinációs mechanizmusai ugyanakkor különböznek abban, hogy hozzá rendelik-e a célkitűzésekhez a megvalósítási határidőket, vagy az egyéb mutatószámokat, hogy a Bizottság tehet-e javaslatot a tagállamoknak nemzeti gyakorlatuk alakítására, illetve hogy milyen a szociális és civil partnerekkel folytatandó konzultáció mélysége és természete, valamint az indikátorok természete.

A módszereket azokon a területeken vezetik be és ott alkalmazzák, ahol a tagállamok nem hajlandók átengedni a szabályozás lehetőségét a közösségi szerveknek, de felismerik a közös fellépés szükségességét. A módszer sajátossága, hogy nem a jogi előírások, hanem a kormányzási módszerek harmonizálására és a rugalmasságra törekszik. Lehetőleg be-

vonja az érintetteket, és igyekszik figyelembe venni az eltérő gyakorlatokból származó tapasztalatok hasznosításának és a többszintű (közösi – nemzeti – regionális) kormányzás előnyeinek szempontjait.

A módszer megfelelőségét illetően meglehetősen eltérő nézetekkel találkozhatunk.<sup>11</sup> A kritikusok leginkább a nem teljesítés szankcionálásának hiányát nehezményezik, mert attól tartanak, hogy így a célkitűzéseknek alig lesz tényleges hatásuk (e vélemény szerint az egyes területeken csak az fog megtörténni, amit a tagállamok amúgy is megtettek volna). Egy másik ellenérv szerint ennek az alacsony hatásfokú módszernek az alkalmazása eleve kizárja a kemény jog eszközeinek használatát, illetve olyan mechanizmusok intézményesítését, amelyek jobban szolgálnák a jóléti államok megerősítését és az európai szociális modell megőrzését. A módszer támogatói szerint ugyanakkor a tagállamok oly méren őrzik szuverenitásukat, hogy a közösségi szociálpolitika számos területén irreális elvárás, hogy ennél hatékonyabb eszközöket alkalmazzanak. Ebből következően a puha jog eszközeinek alkalmazása messzebbre vezethet, hiszen azzal olyan tagállamokat is bizonyos aktivitásra lehet sarkallni, amelyek a kemény jogba tartozó jogforrások meghozatalát egyébként megakadályoznák. A nyitott koordináció emellett az egymástól tanulás módszerére épít, amit sokkal nehezebben lehetne alkalmazni akkor, ha a tagállamoknak komoly szankciókkal kellene számolniuk nem megfelelő teljesítésük esetén.

A nyílt koordináció módszerének alkalmazásával kapcsolatban a szociális védelem területén komoly kérdéseket vet fel, hogy az annak alapjául szolgáló felhatalmazások csak igen csökevényes formában lehettek meg az alapszerződési rendszerben.<sup>12</sup> Míg a gazdaságpolitika és a foglalkoztatáspolitikai vonatkozásában a Római Szerződés hatályos szövege részletesen rögzíti a nyílt koordinációs mechanizmus eljárási rendjét,<sup>13</sup> addig a szociális védelemmel foglalkozó szabályok csak általánosságban hatalmazzák fel a Tanácsot a szociális védelmi politikák egyes aspektusainak összehangolására.<sup>14</sup> Az eljárási rend tisztázatlansága is hozzájárulhat ahhoz, hogy a nyílt koordináció alkalmazása a szociális védelem egyes területein meg sem kezdődött, a többi területen pedig meglehetősen eltérő formában gyakorolják azt.

11 Trubek 2002

12 Ezúton köszönöm meg Taller Ágnesnek, hogy e problémára felhívta a figyelmemet.

13 A gazdaságpolitikai irányvonalak kibocsátásának és végrehajtásának módját a Római Szerződés 99. cikke, a foglalkoztatáspolitikai irányvonalak kibocsátásának és végrehajtásának szabályait a 128–130. cikke tartalmazza.

14 A Római Szerződés 137. cikk (2) bekezdés a) pontja szerint a Tanács „olyan intézkedéseket fogadhat el, amelyek célja a tagállamok közti együttműködés ösztönzése olyan kezdeményezések segítségével, amelyek az ismeretek gyarapítására, az információ és a bevett gyakorlatok kölcsönös átadásának fejlesztésére és a tapasztalatok kiértékelésére irányulnak”; a 140. cikk pedig a Bizottságot hatalmazza föl arra, hogy ösztönözze a tagállamok közti együttműködést és könnyítse meg „a tagállamok közös fellépésének összehangolását ... minden szociálpolitikai területen”. Arról azonban, hogy ezek az intézkedések milyen eljárás alapján hozhatók meg, egy szót sem szól a szerződés.

### *A társadalmi beilleszkedés előmozdítása*

A nyílt koordináció mechanizmusát elsőként a társadalmi beilleszkedés területén kezdték használni, ahol a tagállamoknak a közösségi célkitűzésekkel összhangban álló nemzeti akcióterveket kell készíteniük. A célkitűzések megvalósítását a 2002–2006 közti időszakra szóló, a társadalmi kirekesztődés elleni, közösségi akcióprogram segíti. A célkitűzéseknek és a rájuk épülő nemzeti akcióterveknek jelenleg már a második (a 2003–2005 közötti időszakra szóló) fordulójában járunk. A négy pillér és egy horizontális elv köré szervezett, közös célkitűzések a következők:

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

*1.1. a foglalkoztatásban való részvétel előmozdítása:*

- a foglalkoztatottság lehetővé tétele a legelesettebb csoportok számára;
- a munkahely és a családi élet összeegyeztetésének elősegítése, beleértve a gyermekek és rászorulóik gondozásának lehetőségét;
- a szociális gazdaság munkahelyteremtő lehetőségeinek kihasználása;
- a munka világából történő kirekesztődés megelőzése a foglalkoztatathatóság javításával (eszközei az emberierőforrás-menedzsment, az élethosszig tartó tanulás).

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

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

*2. A társadalmi kirekesztődés kockázatának elkerülése:*

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

*3. A legelesettebbek segítése:*

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

*4. Minden érintett szerv mozgósítása:*

- a társadalmi kirekesztődés által érintett emberek részvételének és érdekérvényesítésének elősegítése a tagállami gyakorlatok szerint;
- a társadalmi kirekesztődés elvének figyelembevétele minden érintett szakpolitikában;

### *Juhász: A szociális védelem megújítása az Európai Unió szociálpolitikai programjában*

– párbeszéd és partnerség kialakítása a társadalmi kirekesztődésben érintett állami és piaci szereplők, valamint a civil szféra között.

#### *5. Horizontális elv:*

– a nemek közti esélyegyenlőséget szolgáló intézkedések figyelembevétele.

A tagállami intézkedések hatásosságát közös indikátorokkal mérik, s ez segít a jó gyakorlatok azonosításában is. A nemzeti akcióterveket közös jelentésben értékelik. A Szociális Védelmi Bizottság által kidolgozott közös mérőszámokat az Európai Tanács laekeni Tanácsán fogadták el, 2001 decemberében. Az indikátorok célja, hogy egy háromszintű mutatórendszer segítségével statisztikailag mérhetővé tegyék a tagállamok társadalmi kirekesztés elleni fellépésének eredményességét. Az elsődleges mutatók közé a szociális kirekesztődés legfontosabb összetevőinek mérőszámai tartoznak (pl. az alacsony jövedelműek aránya, a jövedelemeloszlás mutatói, a tartósan munkanélküliek aránya). A másodlagos mutatók az elsődleges indikátorok alátámasztására és az ott mért problémák egyéb dimenzióinak megragadására szolgálnak (pl. alacsony jövedelműek aránya a transzferjövedelmek nélkül, nagyon tartósan munkanélküliek aránya). Mivel a mutatók kidolgozására csak a nemzeti akciótervek elkészültét követően került sor, azokat már nem lehetett alkalmazni a társadalmi befogadás közös stratégiájának első fordulójában, a 2003–2005 közti időszakban azonban már mind a tagállamoknak, mind a Bizottságnak használniuk kell ezeket. A harmadlagos indikátorok vonatkozásában a tagállamok dönthetik el, hogy azokat beépítik-e nemzeti akcióterveikbe, vagy sem.<sup>15</sup>

### *A nyugdíjrendszerek fenntarthatósága*

A népesség elöregedésére és a nyugdíjrendszerekre nehezedő nyomás várható erősödésére utalva az Európai Bizottság már az 1999-ben kiadott közleményében jelezte, hogy együttműködés szükséges ezen a területen. A nyílt koordináció alkalmazását az Európai Tanács lisszaboni ülésén határozták el, 2000 tavaszán, a közös célkitűzéseket pedig 2001 végén fogadták el<sup>16</sup> úgy, hogy három pillér köré csoportosítva tizenegy közös célkitűzést azonosítottak. A stratégia elemei a következők:

#### *I. A nyugdíjrendszerek legyenek megfelelőek a szociális céloknak*

1. biztosítsák, hogy az idős emberek ne legyenek kitéve a szegénység és a kirekesztődés kockázatának, és megfelelő életszínvonalon élhessenek a nyugdíjukból;

2. minden személy számára olyan hozzáférést biztosítsanak a nyugdíjrendszerekhez (legyen szó akár társadalombiztosítási, akár magánpénztárról), hogy a nyugdíjazásuk után ez a megfelelő életszínvonal biztosításához szükséges összegű nyugdíj megszerzését tegye lehetővé;

3. biztosítsák a generációkon belüli és az azok közti szolidaritást.

15 Juhász–Sziklai 2003. Az indikátorokról bővebben lásd: Sziklai 2003.

16 COM(2001) 362 final Supporting national strategies for safe and sustainable pensions through an integrated approach

## MAGYAR UNIÓS TANULMÁNYOK

II. A nyugdíjrendszerek *pénzügyi fenntarthatósága* terjedjen ki

4. a magas szintű foglalkoztatásra;

5. annak biztosítására, hogy a szociális védelmi rendszerek, főként a nyugdíjrendszer, ne ösztönözzenek a munkaerőpiac korai elhagyására, és ne szankcionálják a nyugdíjkorhatár feletti foglalkoztatottságot;

6. a nyugdíjrendszerek reformjának végrehajtására a fenntartható közkiadások érdekében;

7. igazságos egyensúly fenntartására az aktív és nyugdíjas populáció között: a járulékfizetők túlterhelésének elkerülése, ugyanakkor megfelelő szintű nyugdíjak biztosítása érdekében;

8. a megfelelő jogi keretek kialakításával és hatékony gazdálkodással biztosítani kell az állami és magán nyugdíjrendszerek hatékonyságát, az ellátások megfelelő színvonalát, a jogosultságok átvihetőségét és a rendszerek biztonságosságát.

III. A nyugdíjrendszereket *modernizálják* a változó társadalmakhoz való alkalmazkodásuk érdekében, az alábbi területeken:

9. biztosítani kell a tagállamok rendszerei közötti átjárhatóságot, hogy a nyugdíjrendszerek ne gátolják a munkaerő mobilitását és a rugalmas foglalkoztatási formák terjedését;

10. biztosítani kell a nők és férfiak egyenlő esélyeit a nyugdíjak tekintetében;

11. fenn kell tartani, illetve növelni kell az állampolgárok bizalmát a nyugdíjrendszerekkel kapcsolatban, megbízható és könnyen érthető információk kommunikálásával az állampolgárok felé a nyugdíjak jövőbeni alakulásáról.

A célkitűzésekhez igazodva a tagállamoknak 2002 szeptemberére kellett elkészíteniük a nemzeti stratégiájukról szóló jelentéseiket, amelyek már a közös értékelése is elkészült. A nemzeti stratégiáról szóló jelentések különböznek a társadalmi beilleszkedés területén készített cselekvési programoktól. A nemzeti stratégiát ismertető jelentésekben a tagállamoknak ugyanis csak a nyugdíjpolitika dinamikájáról és a reform-elképzelésekről kell számot adniuk, szemben a nemzeti akciótervekkel, amelyeknek igazodniuk kell az EU által meghatározott célokhoz. A legújabb fejlemény a közös indikátorok kidolgozásának megkezdése. Magyarország a csatlakozást követően első ízben 2005-ben kell benyújtania a nemzeti akciótervről szóló beszámolóját.

### *Az egészségügyi és idősgondozási rendszerek átalakítása*

Az egészségügyi és idősgondozási rendszerek előtt álló kihívások elsősorban az európai népesség elöregedéséből fakadnak, az erre adott válaszokat a 2000-ben elfogadott közös egészségügyi stratégia,<sup>17</sup> illetve az a csúszult Bizottsági jelentés<sup>18</sup> tartalmazza. Az Unió egészségügyi stratégiájának megvalósítását a 2003–2008 közötti időszakra elfogadott Népegészségügyi Közösségi Akcióprogram keretében hozzárendelt források segítik. A Bizottság jelentése alapján az együttműködésnek három pillére azonosítható, amelyekhez további célkitűzéseket rendeltek:

1. *A hozzáférhetőség biztosítása* terén arra kell törekedni, hogy az EU Alapvető Jogok Chartájának szellemében biztosítsák mindenki hozzáfé-

17 COM (2000) 285 final

18 The future of health care and care for the elderly: guaranteeing accessibility, quality and financial viability. COM (2001) 723 final

rési jogát az alapvető preventív egészséggondozáshoz és az orvosi kezeléshez, kiemelt figyelemmel a társadalom hátrányos helyzetű csoportjaira.

2. Az *ellátások minőségének javítása* olyan alapvető érdek, amely azonban szoros összefüggésben áll a költségek kérdésével is. Tekintettel arra, hogy a tagállamok között jelentős különbségek vannak, mind az ellátórendszerek, mind a használt kezelések terén, vizsgálatokat kell folytatni az elért hatásokról és a ráfordításokról. Az ilyen, összehasonlító vizsgálatok elvégzéséhez, valamint a legjobb gyakorlatok felismeréséhez hasznos eszközt biztosít a Népegészségügyi Közösségi Akcióprogram.

3. A *pénzügyi fenntarthatóság* mind az univerzális, mind a biztosítás-alapú rendszerek esetében problematikus (az előbbi esetben talán könnyebb kontrollálni a kiadásokat, ám a nem kielégítő kínálat a várakozási idő hosszabbodását eredményezi). A kínálat növekedése végső soron mindkét esetben az adók vagy járulékok növekedését eredményezi. A kínálati oldalon a pénzügyi fenntarthatóság érdekében a hatékonyságnövelő versenyhelyzet kialakítása jelenthet megoldást.

A jelentésben meghatározott célkitűzések hosszú távra szólnak, a tagállamok közti együttműködés konkrét céljainak meghatározása egyelőre folyamatban van. Ennek érdekében a Szociális Védelmi Bizottság 2003 folyamán egy kérdőívet készített, és felkérte a tagállamokat, hogy töltsék ki azokat. Az együttműködés lehetséges kereteit a válaszok alapján készített, újabb jelentéssel pontosítják tovább.

### *Legyen kifizetődő a munkavállalás*

Noha a Szociálpolitikai Menetrend szociális védelemmel foglalkozó része elsőként említi, hogy a munkavállalást kifizetődővé kell tenni, s ez feladatok sorát igényli, ezen a téren nem kezdődött meg a szociálpolitikák összehangolása. Ehelyett a foglalkoztatási irányvonalak között jelent meg a célkitűzés 2003-ban, és a Foglalkoztatáspolitikai Bizottság feladatául szabták a probléma kezeléséről szóló jelentés elkészítését. A Bizottságnak a nyílt koordinációs mechanizmus korszerűsítésével foglalkozó, 2003 májusában kibocsátott közleménye alapján ugyanakkor várható, hogy a munkavállalás kifizetődővé tételét a jövőben sem fogják önálló, nyílt koordinációt igénylő területként meghatározni, hanem ez „olyan horizontális célkitűzésként fog megjelenni, mint a nemek közti egyenlőség biztosítása”<sup>19</sup>.

### *A nyitott koordináció modernizálása a szociális védelem területén*

Noha a nyitott koordináció módszerét csak 2000-től kezdték alkalmazni a szociális védelemmel összefüggő egyes területeken, az Európai Bizottság 2003 májusában kiadott közleménye máris vizsgálja annak lehetőség-

19 Vajda 2004, 10. o.

geit, hogy ezt hatásosabbá tegyék.<sup>20</sup> A Bizottság javaslata szerint a fokozatosan mind a négy területen kibontakozó, a nyitott koordináció módszerével folytatott együttműködést össze kellene hangolni, és ezáltal egyszerűsíteni is kell. Ennek keretében először az egyes területek célkitűzéseit vonják össze úgy, hogy az új célkitűzésrendszeren belül továbbra is azonosíthatóak legyenek az egyes területek célkitűzései. A tervek szerint ezt az egyesített célkitűzésrendszert a Tanács először 2006-ban fogadná el, a 2009-ig terjedő időszakra. Az elfogadás tervezett dátuma igen fontos, mivel ekkor fogadnák el a szintén három évre szóló, összehangoltan előkészített gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai irányvonalakat, amelyekkel a szociális védelmi irányvonalaknak is összhangban kell lenniük. Az egysegítés a tagállamok szintjén közös szociális védelmi akcióterv és jelentés kidolgozását írja elő úgy, hogy a ciklus köztes időszakaiban csak rövidebb nemzeti jelentéseket kellene készíteni, míg 2009-ben kellene benyújtani az átfogó stratégiát bemutató tervekről szóló jelentést.

### Összegzés

A közösségi szociálpolitika megújítását és új területekre való kiterjesztését az alapszerződési rendszer amszterdami módosítása tette lehetővé, 1997-ben. A módosítások és kiegészítések nyomán keletkezett felhatalmazások ugyanakkor eltérőek a közösségi együttműködés szociális dimenziójába tartozó egyes területeken. Az alapszerződés új jogalkotási kompetenciát csak az egyenlő bánásmód biztosítása terén biztosít, egyebekben megelégszik a kölcsönös tapasztalatcsere intézményes formáinak biztosításával. A Római Szerződés rendelkezései a szociálpolitika területén nem határozzák meg a kölcsönös tanulási folyamat során alkalmazandó módszereket, vagyis az e területre is beemelt nyílt koordinációs módszer alkalmazásának – a közös gazdaság- és foglalkoztatáspolitikával ellentétben – hiányzik a végső legitimációs bázisa. Így a szociálpolitikai együttműködés bontakozó területein a nyílt koordináció alkalmazása az Európai Tanács eseti jellegű döntésein múlik, ami azt eredményezte, hogy a Szociálpolitikai Menetrendben meghatározott területeken a módszert eltérő megoldásokkal használják.

A Szociálpolitikai Menetrend az Európai Uniónak az ezredfordulót követő évtizedre szóló szociálpolitikai programja, amely az európai társadalmak előtt álló legfontosabb kihívásokra adott válaszokat tartalmazza. A Menetrend az Unióban általánosan érvényesülő szemléletmódnak megfelelően szorosan összetartozó területekként kezeli a foglalkoztatás- és szociálpolitikát, így intézkedéseinek jelentős része kívül esik a szűkebb értelemben vett szociálpolitika területén. A Menetrendben a közösségi szociálpolitika megújítását az jelzi, hogy a korábbi gyakorlattal ellentétben a jóléti elosztást érintő kérdések tárgyalását is a közösség feladatává

<sup>20</sup> Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Com (2003) 261 final

teszi. A Szociálpolitikai Menetrend elfogadásáig a közösség szociális dimenziója csak a munkajogi, illetve a tagállami szociális biztonsági rendszerek átjárhatóságát biztosító intézkedések meghozatalára terjedt ki, és a közösségi szervek nem foglalkozhattak a nagy elosztási rendszerek (társadalombiztosítási rendszer, szociális segélyezési rendszer) működését közvetlenül befolyásoló kérdésekkel. Az Unió felhatalmazásai azonban korlátozottak ezeken az új területeken: a közösségi intézkedések nem sérthetik a szubszidiaritás elvét és nem tehetik kötelezővé a tagállamok számára pótlólagos források rendelkezésre bocsátását. Az újszülött együttműködés célja tehát nem valamiféle közösségi jóléti újraelosztási politika kialakítása, hanem a tagállamok ösztönzése arra, hogy a közös szempontok figyelembevételével saját hatáskörükben, de egymástól tanulva strukturálják át újraelosztási rendszerüket. Az efféle készletések megadására valóban alkalmas módszernek tűnik a nyílt koordináció alkalmazása, ami így mindössze a közösségi dokumentumokban meghatározott kérdések tárgyalását hivatott napirenden tartani a tagállamokban.

A nyílt koordinációs mechanizmusok terjedésével a közösségi szociálpolitika kétvágányúvá kezd válni: a hagyományos területeken a kemény jogba tartozó eszközöket alkalmazzák, míg az új módszerrel a Közösség a korábbinál sokkal eredményesebben tud fellépni azokon a területeken, ahol a tagállamok nem hajlandók átruházni jogalkotói hatáskörüket. Az Uniós joganyag átvétele eddig kötelező, de viszonylag jól körvonalazott minimumok átültetését jelentette a hazai jogba, a nyílt koordináció módszere ezt azzal egészíti ki, hogy az elvárás már nem a közösségi standardok többé-kevésbé mechanikus átvétele, hanem az innovatív és az adott esetben jogon kívüli, de jogalkotással is megtámogatott kezdeményezések kialakítása.

A szociálpolitikai program értékeléseként elmondható, hogy az valóban megpezsdítette a Közösség hosszú ideje pangó szociálpolitikáját és a nyílt koordináció módszerével új területekre (szociális védelem, társadalmi beilleszkedés) terjesztette ki az együttműködést. Egyértelművé vált ugyanakkor az is, hogy a nyílt koordináció korlátozott hatású módszer, ami önmagában alkalmatlan egy szorosabb, nemzetek feletti szociálpolitika tételzésére. A nyílt koordináció korszerűsítéséről 2003 májusában kibocsátott Bizottsági közlemény<sup>21</sup> arról tanúskodik, hogy a Közösség tartósan berendezkedik a módszer használatára, vagyis az Unió a továbbiakban sem kíván a spontán harmonizáció előmozdításán túli szerepet vállalni a nemzetállami szociálpolitika magját alkotó területeken.

### **Felhasznált irodalom**

Amended proposal for a Council Directive on the right to family reunification Com (2000) 624 final  
A polgári és szociális jogok Európájáért. A Bölcsék Tanácsának jelentése. In: Esély 1999. különszám

21 Com (2003) 261 final

## MAGYAR UNIÓS TANULMÁNYOK

- Arató Krisztina (2001): Szociális párbeszéd az Európai Unióban. Budapest, Rejtjel Kiadó
- Burrows, Noreen – Mair, Jane (1996): European Social Law. Chichester: John Wiley and Sons
- Communication from the Commission. Adapting to change in work and society: a new Community strategy on health and safety at work 2002–2006. COM (2002) 118 final
- Communication from the Commission on streamlining the annual economic and employment policy co-ordination cycles COM (2002) 487 final
- Egyed Mária – Gyulavári Tamás: Az Európai Közösség szociálpolitikája a kezdetektől a Maastrichti Szerződésig. Európai Tükör Műhelytanulmányok 44. szám. Budapest, 1998
- EU Commission: Towards a Europe of solidarity. Intensifying the struggle against social exclusion, furthering social integration. COM (92)542
- Gyulavári Tamás – Könczei György (2000): Európai szociális jog. Budapest, Osiris
- Gyulavári Tamás (1998): A fogyatékos személyek jogai az Európai Unióban. Esély 1998. 5.
- Gyulavári Tamás (2003): Az EU szociálpolitikája: érdekek kereszttüzében. Kézirat
- Gyulavári Tamás: Egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség. (Megjelenés alatt), 2004
- Hantrais, Linda: Social Policy in the European Union. London, 1995: MacMillan
- Joint report by the Commission and the Council on Adequate and sustainable pensions COM (2003) 737 final
- Juhász Gábor (2002): Az Európai Unió szociális dimenziója – a szociális dimenzió fejlődésének új lendülete a Lisszaboni Csúcsértekezletet követően. In: Felkészülés a Strukturális Alapok felhasználására. Budapest: TEMPUS
- Juhász Gábor (2002): Szociális védelem, szociális biztonság, szociális integráció Európában: az EU lisszaboni folyamata. Kézirat: Budapest, SZCSM
- Juhász Gábor – Sziklai István: A szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem. Megjelenés alatt, 2004
- Kiss György (2001) (szerk.): Az Európai Unió munkajoga. Budapest, Osiris
- Lukács Éva (2004a): A munkavállalók szabad mozgása. Kézirat
- Lukács Éva (2004b): Az európai közösségi jog hatása a szociális normaalkotásra. Kézirat
- Nielsen, Ruth – Szyszczak, Erika: The Social Dimension of the European Community. Viborg, 1993: Handelshøjskolens Forlag
- Pennings, Frans (2001): The European Commission Proposal to Simplify Regulation 1408/71. The European Journal of Social Security, Vol. 3, Issue 1
- Presidency conclusions of the Tampere Council 15–16 October 1999
- Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (COM (2001) 127 final)
- Proposal for a European Parliament and Council Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States (Com (2001) 257 final)
- Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities
- Proposal for a Council Directive relating to the conditions in which third-country nationals shall have the freedom to travel in the territory of the Member States for periods not exceeding three months, introducing a specific travel authorisation and determining the conditions of entry and movements for periods not exceeding six months (COM (2001) 388 final)
- Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and

*Juhász: A szociális védelem megújítása az Európai Unió szociálpolitikai programjában*

- status of third-country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection (COM (2001) 510 final)
- Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of studies, vocational training or voluntary service (COM (2002) 548 final)
- Simpler legislation for co-ordination of social security schemes. Recommendations and proposals on simplifying the coordination of social security schemes adapted by the Communities. December 21, 1998, O. J. No. 21 of 30. 1. 1999
- Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection COM (2003) 261 final
- Supporting national strategies for safe and sustainable pensions through an integrated approach COM (2001) 362 final
- The future evolution of Social Protection from a Long-term Point of View: Safe and Sustainable Pensions COM (2000) 622 final
- The future of health care and care for the elderly: guaranteeing accessibility, quality and financial viability. COM (2001) 723 final
- Trubek, David M. (2002): The Open Method of Coordination: Soft Law in the New Architecture for Governance of Social Policy in the EU. Kézirat
- Vajda Györgyi (2004): A közösségi együttműködés a nyitott koordináció módszerével a szociális védelem területén. In: Az Európai Unió szociális dimenziója. (Szerk.: Gyulavári Tamás) Előkészületben

KARDOS GÁBOR

## A szociális jogok az EU-ban, különös tekintettel a magyar csatlakozásra<sup>1</sup>

### Bevezetés

A tanulmány I. fejezete a globalizációnak a szociális jogok védelmére gyakorolt hatását vizsgálja, majd ezután azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy a globalizálódott világgazdaságban mi a feladata az Európai Uniónak a szociális jogok terén, illetve hogy milyen hatást gyakorol az európai gazdasági integráció a szociális jogok érvényesíthetőségére.

A szociális jogok megőrzését segíti az érdekérvényesítés európai útja. Ez főként két dolgot jelent. Egyrészt azt, hogy a szociális jogok mintegy megtestesülnek a mélyen beágyazódott munkavállalói érdekcsoportokban. Másrészt, hogy a szociális partnerek intézményesített szerepet játszanak a folyamatban. Ugyanakkor – mivel Európa a politikai és kulturális identitás keresésének fázisában van – a folyamat részének tekinthetjük a szociális jogok védelmét, kiegyensúlyozva ezzel a globalizáció ellenkező előjelű tendenciáit. Ezt erősítheti, ha a magas szociális ellátási színvonal viszonylagos megőrzése mellett sikerül a versenyképességet jelentősen növelni. Mindezek ellenére a globális gazdasági versenyben annak megakadályozása, hogy a szociális jogosultságok egy bizonyos szint alá csökkenjenek Európában csupán akkor lehetséges, ha a jogosultságok garantálása, legalább bizonyos részben, elválik a tagállamoktól, és az Európai Unió szintjén megy végbe. Ennek megvalósítása eltérő utakon képzelhető el. Az egyik módszer lehet a szociális jogok tartalmát alkotó ellátások közösségi minimumának megállapítása, amelytől a nemzeti ellátórendszerek csupán felfelé térhetnének el. Az ilyen minimumok megállapítása meggyorsítaná az újonnan csatlakozó államok számára a szociális ellátó rendszereik modernizációját, ugyanakkor rendkívüli anyagi terheket jelentene a számukra. Ha ez bekövetkezne, az újonnan csatlakozó államoknak, így Magyarországnak is, ragaszkodniuk kéne ahhoz, hogy kompenzálják a szociális kiadások alacsonyabb szintjéből eredő versenyelőny elvesztését, az erre irányuló közösségi támogatást. Ennek egyik módszere lehet, hogy a már létező szociális tartalmú közösségi programokat és a töredékes jogalkotást európai uniós polgárjogi szociális egyéni joggá alakítják. Az egységes belső piac kihívást jelent az autonóm nemzeti jóléti ellátórendszerek számára, attól kezdve, hogy az állampolgárok szabadon beutazhatnak bármely tagállamba, anélkül, hogy ott munkát vállalnának. Mert ugyan jogosultságukat az otthoni ellátások biz-

<sup>1</sup> A tanulmány a TÁRKI koordinálásában a Nemzeti Fejlesztési Hivatal és az Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport Humán Erőforrás Albizottsága megrendelésére (KÉ 6632/2003) készült 2004 márciusában.

tosítják, óriási a csábítás, például, hogy egészségügyi kezelést vegyenek igénybe másik tagállamban. Ez arra ösztönöz, hogy a szociális ellátások közösségi szintű szabályozásának lehetőségét kezdjék latolgatni, de legalábbis a harmonizáció irányába nyom, ami viszont sérti a közösségi szociálpolitika határainak és a sokféleségnek a tiszteletben tartását.

A II. fejezet az EU Alapvető Jogok Chartája szociális jogi szabályozásával foglakozik. A tanulmány, a Charta általános jellemzőinek rövid bemutatását követően, az ET Európai szociális chartájával összehasonlítva elemzi az EU-Charta szociális jogokra vonatkozó szabályozását. Az EU-Charta szövegét olvasva – és ez különösen igaz a szolidaritási jogokra – jól érezhető, hogy elfogadása kompromisszum eredménye. Ugyanis számos tagállam úgy vélte: versenyképességének növelése nem engedi meg, hogy a szociális jogok széles módon megfogalmazott tartalommal kerüljenek be a Chartába. Számos kormányzat végül is feltehetően azért fogadta el a szolidaritási jogok megfogalmazását, mert Nizzában 2000 decemberében nem született döntés arról, hogy szövegét a Római szerződésbe illesszék be, azaz a nemzetközi jog szintjén kötelezően elfogadják. Amint azóta tudjuk, az Európai Konvent döntése nyomán a Charta szövege a II. Római szerződés része lesz, igaz, az eredetileg neki szánt, az alkotmányok esetében megszokott helyet nem kapja meg. Ugyanis nem annak elejére kerül, hanem a Második fejezet II. részébe. Ez feltehetően azt jelenti, hogy az EK Bíróság nem fogja vizsgálni, hogy a II. Római szerződés egyéb részei hogyan viszonyulnak a Chartában foglalt jogokhoz. Amíg a közösségi szervek által alkotott másodlagos jognak mindenképpen tiszteletben kell tartania a Chartába foglalt jogokat, és ez az EK Bíróság vizsgálatának tárgya lesz, addig ezzel a megoldással egyértelműnek tűnik, hogy normahierarchia szempontjából a Charta és az alkotmányos szerződés egyéb rendelkezései azonos szinten helyezkednek el. Ez a helyzet általában nem jelent problémát a nemzeti alkotmányokban, mivel ezek alig tartalmazznak az állampolgárokra kötelező rendelkezéseket. Ezzel szemben az EU alkotmányos szerződése, az eredeti Római szerződéshez hasonlóan, számos tartalmi, közvetlenül hatályosuló rendelkezést tartalmaz. Mivel a II. Római szerződésben is döntő mértékben gazdasági rendelkezések vannak, mindennek kiemelkedő a jelentősége a szolidaritási jogok védelme érvényesülésének szempontjából. Ez a megoldás egyúttal garanciát jelent az aggódó tagállamok számára annak terén, hogy a szociális jogokat EK-bírói úton nem fogják kiterjeszteni, legalábbis a II. Római szerződés szövege értelmében.

Már a Charta szövegének előkészítése során, de elfogadása után is vita tárgya volt, hogy az abba belefoglalt szolidaritási jogok egyénileg érvényesíthető jogok-e, vagy csupán az egyes közösségi politikák kialakítása kapcsán figyelembe veendő alapelvek. Ez a vita tükrözi a szociális jogok jogi természetével kapcsolatos, hosszú ideje folyó disputát. Vajon bírói úton kikényszeríthető jogokról van-e szó, vagy államcélokról, amelyek a jogalkotást, ez esetben az EU-jogalkotást kötelezik? Noha az EK Bíróság jövőbeli értelmezése aligha előlegezhető meg, annyi megállapítható, hogy a Charta nyelve a szolidaritási jogok megfogalmazása során differenciált. Például, a 31. cikk 1. bekezdése szerint minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tar-

tó munkafeltételekhez, míg a 37. cikk alapján a magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az Unió politikájába, és megvalósulásukat a fenntartható fejlődés elvével összhangban kell biztosítani. Ami az „államcélként” való végrehajtást illeti, az Európai Bizottság 2001 márciusában úgy döntött, hogy minden másodlagos jogszabály tervezetét és minden saját hatáskörben kiadandó rendelkezést *a priori* megvizsgál, még a szövegezési fázisban, abból a szempontból, hogy mennyire felel meg a Chartába foglalt jogoknak. A Charta kapcsán számos spekuláció született arról, hogy lesz-e valamilyen speciális szerv vagy eljárás, amely kifejezetten a végrehajtás megkönnyítése feletti ellenőrzést szolgálja. A szolidaritási jogok szempontjából különösen azoknak az elképzeléseknek volt jelentőségük, amelyek felvetették egy, az ET Európai szociális chartájához hasonló, jelentéstételi eljárás esetleges bevezetését. Mivel ilyen mechanizmusokat az Európai Konvent sem hozott létre, a számonkérést illetően, a korábban már meglévők foghatnak érvényesülni. Ez azt jelenti, hogy személyes érintettség alapján is lehet majd közvetlenül a luxembourgi testületekhez fordulni, ha az állítólagos jogsértést valamilyen közösségi aktus kapcsán az EU szervei követték el, de ezt csupán a rendeletekkel, illetve a személyhez címzett határozatokkal kapcsolatban, közvetlen és személyes érintettség esetében lehet megtenni. Ha pedig az állítólagos jogsértést a közösségi jogszabályok alkalmazása során a tagállami hatóságok követték el, akkor tagállami bíróság elé lehet vinni az ügyet. Az ilyen ügy is eljuthat Luxembourgba, ha az érintett közösségi jogszabály, illetve a Chartába foglalt jog kapcsán, a közösségi védelem értelmezése miatt az eljáró nemzeti bíróság előzetes döntést kér. Ami az első lehetőséget illeti, a problémát főként az jelenti, hogy az EK Bíróság az eddigi gyakorlatában igen kevés számú esetben állapította meg, hogy egy közösségi aktus alapvető jogokat sértett; erre eddig lényegében csupán diszkriminációs ügyekben került sor. Ami a második lehetőséget illeti, azzal kapcsolatban feltehetőleg az a helyzet, hogy nagyon sok jogsértés nem jut el Luxembourgba, mivel az előzetes döntést illetően a nemzeti bíróságoknak széles a mozgásterük.

Így a tagállamok többsége szándékainak megfelelően a szolidaritási jogok végrehajtása megmarad „államcélnek”. Következésképpen, a szociális jogok érvényesítésének gyakorlati útjaként megmarad annak hagyományos módja, vagyis az, hogy az ilyen irányú, másodlagos jogalkotásra vonatkozó felhatalmazásokat beillesztik az alkotmányos szerződésbe.

## I. A szociális jogok védelmének globalizációja és európaizációja

### 1. A globalizáció hatása

A globalizáció megváltoztatta az állam gazdasági-társadalmi szerepét. Ehhez olyan okok vezettek, mint az, hogy globális pénzpiacok alakultak ki dereguláció útján, illetve a spekulatív tőkemozgások viharos módon növekedtek, a külföldi közvetlen tőkebefektetések szerepe is gyorsan bő-

vült a GDP előállításában. Szerepet játszott, hogy a nemzetközi kereskedelem fejlődésének dinamikus növekedése következtében nemzetközivé vált a szolgáltatások piaca, kiemelkedővé az autonóm gazdasági szereplőként fellépő transznacionális vállalatok jelentősége, s az információk szabad áramlása az új technikai eszközök útján.

A transznacionális gazdasági rendszer létrejötte nyomán az államnak már nem csupán abba kellett belenyugodnia, hogy valamilyen nemzetközi intézmény keretében hozza meg legfontosabb gazdasági döntéseit, vagy – kisebb országok esetében – ott határoznak helyette, hanem abba is, hogy a nemzetközi gazdasági szervezetek a globális tőkepiac, illetve a világcégek ítéletét közvetítik, sőt, gyakran azok maguk döntenek. Ahogyan ezt Zygmunt Bauman megfogalmazta: szélesre tárni a kapukat, és figyelmen kívül hagyni egy autonóm gazdaságpolitika minden változatát – ez az előzetes és alázatosan teljesítendő feltétele a világ bankjaitól és pénzügyi alapjaitól származó segítségnek.<sup>2</sup> Tényleges hatalmuk korlátozottsága miatt a demokratikus intézmények veszítenek legitimitációjukból, és a különböző politikai erők azt vallják, hogy az államnak „versenyállammá”<sup>3</sup> kell átalakulnia a hatékonyságot világméretben értelmező gazdasági rendszerben. Ez együtt jár a gondoskodó funkció gyengülésével, illetve átalakításával, a szociális biztonság érvényesülésének korlátozásával. A versenyállamiság, amely hosszabb távon a gazdasági fejlődés segítésével megteremtheti az életkörülmények piaci alapon való javulásának lehetőségét, ellentmondásba kerül az állam szociális funkciójával.

Napjaink demokratikus állama, amelyet az általános választójog legitimál, a társadalmi harmóniát szolgálja. Piacgazdaságban a társadalmi harmónia nem biztosítható, ha az állam nem garantálja a tőkeképződés szabadságát, továbbá ha nem gondoskodik az azzal élni nem tudó, a piacon nem érvényesülő személyek és csoportok megbékítéséről. A működő gazdaságnak, azaz a piacgazdaságnak szükségszerűen vannak vesztesei. Ha valaki arról gondolkodik, hogy ebben a helyzetben mi a demokratikus állam feladata, különböző ideológiai alapon eljuthat arra a következtetésre, hogy annak csökkentenie kell a veszteségek mértékét és a vesztesek körét. A kérdés az, hogy milyen módon kívánja ezt a célt megvalósítani: a piaci alapú fejlődés gyorsítása vagy az állami újraelosztás útján? Ezt a kérdést a globalizáció döntötte el. A határok nélküli globális gazdasági térben folyó tevékenység a versenyképesség biztosítását teszi elsődleges állami feladattá. Az állam legfontosabb gazdasági feladata már nem a gazdaság élénkítése a foglalkoztatottság érdekében, a közkiadások útján, ahogyan ezt Keynes elképzelte, hanem a magánvállalkozások segítése a világméretű versenyben. A „kereskedő” állam a piaci részesedés növelése érdekében már nem katonai erőt vesz igénybe, hanem javítja pozícióit a befektetni kívánó tőke szemében. A társadalom jólétének biztosítását a „versenyállam” a piac által generált fejlődés, az áttelepülő tőke odavonzásával kívánja megoldani, melynek érdekében

<sup>2</sup> Zygmunt Bauman: *Globalizáció. A társadalmi következmények*. Szeged, Szukits, 2002, 108. old

<sup>3</sup> Lásd erre: Ronen Palan: *Luring Buffaloes and the Game of Industrial Subsidies: A Critique of National Competitive Policies in the Era the Competition States*. *Global Societies* 12. évf. 3. szám (1998. szeptember), különösen 325–330. old.

alacsony adókat ígér, és rugalmassá teszi a munkaerőpiacot, szűkíti a szakszervezetek és a munkavállalók jogait. Az állami bevételek visszafogása korlátozza a szociális biztonság szintjét, de az oktatásra és az egészségügyre is kevesebb pénz jut, ugyanakkor az államnak biztosítania kellene, hogy szakképzett és egészséges munkaerő mint fontos verseny-tényező álljon a működő tőke rendelkezésére.<sup>4</sup> Gosta Esping-Andersen, a jóléti állam talán legismertebb teoretikusa az oktatás és továbbképzés jelentőségét hangsúlyozva megállapítja: valójában az aktív felnőtt élet-szakasz középpontba kerüléséről van szó.<sup>5</sup> Esping-Andersen megfogalmazza a versenyállam számára még elfogadható felfogás lényegét: egy-felől a munkaerő piacon maradása érdekében a munkával töltött életsza-kasz egészére szóló át- és továbbképzési lehetőséget, továbbá egészség-ügyi szolgáltatást kell biztosítani, cserébe a teljes munkaidőt felölelő hosszú távú foglalkozás és karrier eltűnésének elfogadásáért. Ilyen kör-ülmények közepette a szociális jogok nemzetközi védelmének funkciója lehet a jóléti állam átépítése, határainak a kijelölése, legitimálva az intéz-keéseket, vagy azt megtagadva tőlük.

## 2. A szociális jogok és az Európai Unió

A kérdés mármost az, hogy a globalizálódott világgazdaságban mi a fel-adata az Európai Uniónak a szociális jogok vonatkozásában, illetve hogy milyen hatást gyakorol az európai gazdasági integráció a szociális jogok érvényesíthetőségére. Miguel Poires Maduro szerint ez a hatás többféle-ként értelmezhető. Az egyik felfogás szerint a gazdasági integráció egy-szerűen felerősíti a globalizációnak a szociális jogokra gyakorolt negatív hatását. Az egységes belső piac a gazdasági szabadságok garantálásával, a deregulációval és az egységes valutával ugyanis olyan mérvű kihívást intéz a szociális jogok nemzeti védelméhez, amelyre a globalizálódott világgazdaság egyelőre még nem képes. A valódi kérdés persze az, hogy megelégszünk-e a gazdasági hatékonyság elősegítésével és az integráció eredeti neoliberais alkotmányosságával, amelynek legitimációját az ön-kéntes piaci tranzakciók adják? A másik felfogás értelmében, éppen az előbbiek miatt, az Európai Uniónak a nemzeti jóléti államok védelmező-jének kell lennie. Ennek a nézetnek a továbbfejlesztett változata szerint bizonyos szociális jogokat uniós szinten kell védeni, „újra kitalálni”, ép-pen azért, mert ezek tagállami keretek között már nem garantálhatók megfelelően, az egységes belső piacon dúló gazdasági verseny miatt. Emellett az Európai Uniónak a világgazdasági verseny játékszabályainak

<sup>4</sup> Ezt az a monetarista közgazdász hitvallásnak tekinthető, ún. washingtoni konszenzus is tartalmazza.

<sup>5</sup> Gosta Esping-Andersen: Equality and work in the post-industrial life-cycle. In: David Milliband (szerk.): *Reinventing the Left*. Cambridge, Polity, 1994, 183. old.

alakítása során a jóléti állam alapvető, elemi erejű védelmezőjeként kell fellépni.<sup>6</sup>

A választ egymást keresztező tendenciák befolyásolják. Ezek egy részét az egységes valuta, az euró rendszerét érintő szigorú, monetarista feltételek adják, és ezt a hatást erősíti a társadalombiztosítási rendszerek, illetve a hagyományos foglalkoztatási modell átalakítási kényszere. A szociális jogok tartalmának szűkítését erősíti az azokat elutasító amerikanizáció is, s nem csupán azért, mert ez jobban megfelel a globalizáció követelményeinek, hanem mert – ahogyan ezt R. J. Vincent (Hannah Arendt gondolatait értelmezve) megfogalmazta – az amerikaiak azt feltételezték, hogy a szegénység problémája már megoldódott, és forradalmuk feladata a szabadság megteremtése.<sup>7</sup> A tizennyolcadik századi telepes közösségek liberális utópiájának ismeretében ez nem is volt teljesen alaptalan érzés. Ralph Dahrendorf szerint az amerikaiak nem szeretik a szociális jogosultság fogalmát, mert az lejárhatja az egyéneknek azt az igényét, hogy segítséget kapjanak a helyi közösségtől. Az Egyesült Államokban az egyén számára az előrelépést a társadalmi és a területi mobilitás, a piaci teljesítményen alapuló gazdasági növekedés, azaz a „szabad határ” biztosítja.<sup>8</sup> Az amerikai társadalom gerincét alkotó bevándorlók csak magukra számíthattak, és ezt a mentalitást átörökítették az utódaikra. Ebben a légkörben – mutat rá Albert O. Hirschman – a New Deal és a később hozzátoldott jóléti reformok soha nem váltak egy új gazdasági rend vagy ideológia részévé.<sup>9</sup> Az egyén páratlan módon szabad és felelős tetteiért. Az állam feladata tehát, hogy biztosítsa az egyén politikai és gazdasági szabadságát, a versenyben való részvételi jogát (s egyúttal a vele szembeni szigorú felelősség érvényesítését<sup>10</sup>). Ugyanakkor az államnak nem feladata annak garantálása, hogy az egyénnek esélye is legyen beérkezni a célba. Az egyén helyzete kikényszerítheti, hogy részülhessen valamilyen jóléti programban, amelyet a kongresszus vagy a tagállamok fogadnak el, de a piaci társadalom hajótöröttjei számára az állam csupán minimális szociális biztonságot nyújt. Giandomenico Majone oly módon fogalmaz, hogy az Egyesült Államokban az állam újraelosztó funkciója (jóléti állam) és makrogazdasági stabilizáló funkciója (keynes-i állam) mindig is háttérbe szorult a másik, méltányos piaci versenyt szabályozó funkciója mögött (regulázó állam).<sup>11</sup> Az Egyesült

6 Miguel Poires Maduro: Striking the Elusive Balance Between Economic Freedom and Social Rights in the EU. In: Philip Alston (szerk.): *The EU and Human Rights* Oxford, Oxford University Press, 1999, 449. old.

7 R. J. Vincent: *Human Rights and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press, 1986, 107. old.

8 Ralph Dahrendorf: *A modern társadalmi konfliktus*. Budapest, Gondolat, 1994, 112–113. old.

9 Albert O. Hirschman: *Versengő nézetek a piaci társadalomról*. Budapest, Józsefvég, 2000, 146. old.

10 A szabadsággal együtt járó nagyobb felelősség koncepciója is az oka annak, hogy az amerikai büntetőpolitika hajlamos a „viktoriánus büntető intézkedések felé vivő regresszióra”, arra, hogy így válaszoljon az erkölcsi rend helyreállításából eredő kihívásra. Gönczöl Katalin: A nagypolitika rangjára emelkedett büntetőpolitika. *Kritika* 2001. december, 18. old.

11 Giandomenico Majone: A European regulatory state? In: Jeremy R. Richardson (szerk.): *European Union. Power and policy-making*. London, Routledge, 1996, 263–264. old.

Államokban a munkaviszonyt illetően gyakran érvényesül a reflexív jog Günther Taubner által bevezetett koncepciója, amely a közvetlen jogi szabályozás alternatívája. E koncepció szerint a jogi normák nem írnak elő magatartásbeli normákat és nem tűznek ki célokat, ehelyett, a „magánrend” létrejöttének elősegítése céljából csupán eljárásokat nyújtanak, s a vitás kérdések érdemi rendezését a magánfelekre hagyják.<sup>12</sup> Kétségtelen, hogy az ilyen reflexív jogi szabályozás nem csupán rugalmasabb, de valószínűleg kevésbé kényszerít rá betarthatatlan előírásokat a kis- és közepes vállalkozásokra. Ugyanakkor az alapvető kérdésekre vonatkozó törvényi garanciák híján kizárólag a munkaadói és a munkavállalói aktuális erőviszonyok alapján dőlhetnek el a munkaviszony feltételei.

Mindezzel szemben a szociális jogok megőrzését segíti az érdekérvényesítés európai útja. Silvana Sciarra szerint ez főként két dolgot jelent. Egyrészt, hogy a szociális jogok mintegy megtestesülnek a mélyen begyazódott munkavállalói érdekcsoportokban. Másrészt, hogy a szociális partnerek intézményesített szerepet kapnak. Ugyanakkor – mutat rá –, mivel Európa a politikai és kulturális identitás keresésének fázisában van, annak részeként tekinthet a szociális jogok védelmére, amely mintegy reakciója a globalizáció ellenkező előjelű tendenciáinak.<sup>13</sup> Ezt erősítheti, ha a versenyképességet sikerül a magas szociális ellátási színvonal viszonylagos megőrzése mellett jelentősen növelni. Kosonen finn szociológus összehasonlító vizsgálatok alapján úgy véli, hogy a termelékenységben élen járó országok versenyképessége a magas bérek és a munkaadók komoly szociális terhei ellenére is megmaradhat. A magas bérek a munkaerő számára is drágává teszik a hiányzást, a balesetek okozta leállást, és érdekeltséget teremtenek a termelésben, továbbá társadalmi konszenzust hozhatnak létre.<sup>14</sup> Következésképpen a versenyképesség nem csupán az alacsony bérek és szociális költségek útján érhető el. Igaz, a szociális dömpingben előnyt élvező államban végbevitt befektetés nagyobb hasznot ígérhet. Ez az ellentmondás a bérek és a szociális költségek csökkentésén kívül csupán a tőke számára megteremtett egyéb feltételek segítségével oldható fel. Ilyen feltétel lehet az innováció, az erős technika, a tudománypolitika és infrastruktúra, a helyi vásárlóerő, az egészséges és szakképzett munkaerő jelenléte. Ez utóbbiak pedig visszavezetnek az államnak az ezzel kapcsolatos szolgáltató, illetve azt szervező tevékenységéhez, a szociális jogosultságokhoz. Az egészségügy és az oktatás ráadásul olyan terület, amely megteremtheti a hajlandóságot ahhoz, hogy elfogadják az azok megfelelő működtetéséhez szükséges magasabb adókat. Ezt bizonyítják az 1997. évi brit választások kapcsán készült közvélemény-kutatási eredmények.<sup>15</sup> A jelenség tetten érhető 2001-

12 Günther Teubner: Substantive and Reflective Elements in Modern Law. *Law and Society Review* 17. évfolyam (1983), 239. old.

13 Silvana Sciarra: From Strasbourg to Amsterdam: Prospects for the Convergence of European Social Rights Policy. In: Philip Alston (szerk.): *The EU and Human Rights*, i.m. 484–487. old.

14 Bob Deacon Michelle Hulse-szal és Paul Stubbsal: *Global Social Policy. International Organization and the Future of Welfare*. London, Sage, 1997, 12. old.

15 Edward Broadbent: The Challenge to Economic and Social Rights: Thoughts on Citizenship in the Welfare State in the North Atlantic State. *Global Society* 12. évf. 1. szám (1998. január) 29. old.

ben is.<sup>16</sup> Ami a bér és szociális terhek csökkentését illeti, a rendelkezésre álló munka újraelosztása, a rugalmas alkalmazás tűnhet járható útnak. Ez azonban azzal a veszéllyel fenyeget, hogy a társadalombiztosítási szolgáltatásokból való részesedés privilégiummá válik, hiszen az atipikus módon foglalkoztatottak után nem fizetnek ilyen jogosultságot teremtő járulékot. A feladat annak a keskeny ösvénynek a megtalálása, amely bizonyos szociális jogosultságokat biztosít az ilyen módon foglalkoztatottaknak, anélkül, hogy jelentős költségeket eredményezne. Amint erre Szentés Tamás rámutat, ha van hajlandóság a társadalomban a kockázatok és a jóléti szolgáltatások korlátozásának, az erőforrások méltányos átcsoportosításának az elfogadására, a globalizáció nem rombolja le, csupán korlátozza a jóléti államot.<sup>17</sup> Az osztrák és a francia nyugdíjreform, továbbá a német szociális rendszer átalakítása körüli, elkeseredett viták hevében, különösen ez utóbbi esetben, az ellátások szűkítése radikális értelmezést kap: eljött a jóléti állam halála. Ez a vélekedés azonban túl radikális. A nyugdíjkorhatár emelése, a gyermektámogatások csökkentése, a lakástámogatás megnyirbálása, az egészségügyi befizetések növelése és az elbocsátás jogi feltételeinek könnyítése – függetlenül attól, hogy fájdalmasan érint egyes társadalmi rétegeket – a jóléti állam korlátozását, és nem a halálát jelenti. A változások valójában amputációk, a beteg életben tartása érdekében.

### 3. Az EU újraelosztó szerepe és a szociális jogok

Mindezek ellenére a globális gazdasági versenyben Európában megakadályozni, hogy a szociális jogosultságok egy bizonyos szint alá csökkenjenek, csupán akkor lehetséges, ha azok garantálása, legalább bizonyos részben, elválik a tagállamoktól, és az Európai Unió szintjén realizálódik. Ennek megvalósítása eltérő utakon képzelhető el. Az egyik módszer az lehet, hogy megállapítják a szociális jogok tartalmát alkotó ellátások közösségi minimumát, amelytől a nemzeti ellátórendszerek csupán felfelé térhetnének el. Ez korlátozná az Európai Unión belüli szociális dömpinget, a szociális ellátórendszerek versenyét, ugyanakkor azzal a veszéllyel járna, hogy adott esetben, egyes fejlett szociális ellátórendszerrel rendelkező tagállamoknál jelentős lefelé irányuló nivellálást indítana el, míg az újonnan csatlakozó államok számára fenntartásuk már nem elviselhető terhet jelentene. Az első probléma esetében a nemzeti munkavállalói érdekképviselő fellépése és a korábbiakban vázolt, a magas költségek mellett is versenyképességet biztosító tényezők jelentenének garanciát. Az újonnan csatlakozók problémájára viszont csupán valamilyen közösségi szintű hozzájárulás adhatna megoldást. Ez azt jelentené, hogy az egyéneket érintő, osztó igazságosság legalábbis bizonyos mértékig uniós szintre kerülne, uniós redisztribúciót alkalmaznának az egyéneket illető-

16 A dolog lényege, hogy a britek jó közszolgáltatásokat akarnak, míg az amerikaiak azok alulfinanszírozását is hajlandók elfogadni, adócsökkentésért cserébe. Anthony Lewis: For Britons, Tax Cuts Are Just Not Cricket. *International Herald Tribune*, May 29, 2001, 9. old.

17 Szentés Tamás: A világgazdaság az ezredforduló előestéjén. In: Blahó András (szerk.): *Világgazdaságtan 2*. Budapest, Aula, 2002, 57–65. old.

en. Ennek eszköze lenne az uniós polgárjog. Míg globális szinten utópikusnak tűnik a koncepció, amely szerint a felgyorsult változások, a globális problémák létrehozzák az egyén globális felelősségét, és ezzel megszületik a Föld ügyeinek intézésében részt kérő, globális polgár,<sup>18</sup> addig az uniós polgárjog létező jogintézmény. Igaz, egyelőre csupán egyes gazdasági és politikai szabadságok alkotják a tartalmát, de T. H. Marshall állampolgársági koncepciójának megfelelően, a polgároknak fokozatosan egymásra rétegződő jogaik lehetnek, először polgári és politikai, majd szociális jogaik. Miguel Poires Maduro szerint ennek érdekében a már létező szociális tartalmú közösségi programokat és töredékes jogalkotást kellene európai uniós polgárjogi szociális egyéni joggá alakítani. A tagállamok közötti, az oktatást és a szakképzést megcélzó mobilitás uniós finanszírozása is egyéni joggá válna, továbbá kis lépésekben megkezdődne a szociális nemzeti ellátórendszerek harmonizációja. Ezekből az elemekből állna össze az európai minimális szociális háló.<sup>19</sup> Ha arra gondolunk, hogy a 2007-től kezdődő uniós költségvetés kapcsán a nettó befizető államok, így főként Németország, milyen erőteljesen törekszenek annak csökkentésére, a közösségi alapok lefaragására, akkor igencsak utópikusnak tűnhet az egyéneket érintő redisztribúció kiépítése. Ugyancsak nehézzé teheti az európai szociális háló megteremtését a versenyképesség és a szociális védelem egyensúlyának alapelve, ami azt jelenti, hogy a tagállamok által biztosított szociális védelem nem veszélyeztetheti a versenyképességet, sem az egységes belső piacon, sem pedig a világpiacon. Mégis, a fejlett szociális ellátórendszerek átalakításával kapcsolatos rendkívüli és sok esetben terméketlen belpolitikai küzdelmek oda vezethetnek, hogy megérlelődik az elhatározás: uniós minimumok meghatározása útján próbálnak előrelépni, demonstrálhatóvá téve, hogy min nem szándékoznak túlmenni, illetve hogy mi az, amihez képest a tagállami reformok végrehajtása után is többet nyújtanak. Ha ez bekövetkezne, az újonnan csatlakozó államoknak, így Magyarországnak is, ragaszkodniuk kell ahhoz, hogy meglegyen a szociális kiadások alacsonyabb szintjéből eredő versenyelőny elvesztésének kompenzációja, ami létrejöhet a Maduro által javasolt módon, a szociális programokból történő egyéni juttatások útján.

Maduro másik érdekes javaslata: az egységes belső piaci versenynek a nemzeti szociális ellátórendszerekre gyakorolt lerontó hatása ellen az nyújthatna védelmet, ha az áruk és szolgáltatások szabad forgalmának korlátozását szolgáló, tagállami intézkedésekben legitim és sikeres módon hivatkozhatnának az alapvető szociális jogok védelmére.<sup>20</sup> Az EK Bíróság előtt a szabad forgalom garatálása már több ügyben oda vezetett, hogy megkérdőjelezték a nemzeti szociális szabályozást. Ezekben az esetekben egy, egyébként nem diszkriminatív, s mind a belső, mind a más tagállambeli kereskedőkre és szolgáltatókra azonosan vonatkozó, de korlátozó hatású rendelkezést is megtámadtak. A legismertebb ügy az

18 Lásd erre Nigel Dower: The Idea of Global Citizenship. – A Sympathetic Assessment. *Global Society* 14. évf. 4. szám (2000, október)

19 Miguel Poires Maduro i. m. 472. old.

20 Ibid. 471. old.

Egyesült Királyság ellen folyó, a vasárnapi kereskedelem tilalma miatt indított eljárás volt.<sup>21</sup> A javaslat azért problematikus, mert sérti az egységes belső piac legfőbb gyémántjainak tekintett szabad áruforgalmat és szolgáltatásnyújtást, és olyan kivételt hozna létre, amelynek értelmezésében az EK Bíróságnak már nem lenne teljesen szabad keze, szemben például az emberek és állatok egészségére hivatkozó korlátozással.

#### 4. Az egységes belső piac hatása

Az államnak a szociális jogokból eredő szolgáltatási kötelezettsége nem jelenti azt, hogy ezt egy meghatározott intézményrendszernek kell kielégítenie. Egy államon belül a költségek csökkentésére irányuló szándék hatására például ez a megfontolás vezethet el az úgynevezett több biztosítós modell bevezetéséhez, a társadalombiztosítás területén. Ez a szolgáltatók versenyét jelenti. A szociális jogok europaizálása kapcsán jelentős kérdés az egységes belső piac, így elsősorban a személyek szabad áramlásának hatása. Amint az ismert, az integráció fejlődése során ez vezetett el a vándormunkaerőre és családjára vonatkozó, közösségi szintű szociális szabályozás létrejöttéhez. Az egységes belső piac hatása azonban ennél nagyobb. Az egységes belső piac ugyanis, a másik tagállamba nem munkavállalás miatt lényegében szabadon beutazó személyek kapcsán, kihívást jelent az autonóm nemzeti jóléti ellátórendszerek számára. Hiszen bármennyire is érvényes, hogy a jogosultság az otthoni ellátásokra vonatkozik, óriási a csábítás, hogy például bizonyos egészségügyi kezeléseket más tagállamban vegyenek igénybe. Ez a rendszert afelé nyomja, hogy a szociális ellátások közösségi szintű szabályozásának lehetőségét teremtsék meg, de legalábbis harmonizálják ezt a területet. Ez viszont sérti a közösségi szociálpolitika határainak kijelölésére irányuló elvet, a sokféleség tiszteletben tartását.<sup>22</sup> Hiszen a sokféleség tiszteletben tartása a szociális ellátórendszerek közötti különbségek, illetve a közöttük zajló verseny (szociális dömping) megtűrését jelenti.

Ami a szociális szolgáltatás más tagállamban való igénybevételének a hazai társadalombiztosítással való finanszíroztatását illeti: itt az EK Bíróság gyakorlatában a Khol eset<sup>23</sup> tekinthető paradigmaticusnak. Az ügyben született ítéletben a Bíróság azt mondta ki, hogy a közösségi jog alapelveibe ütközik, ha egy más tagállamban elvégzett orvosi beavatkozás költségeit a társadalombiztosító csak akkor téríti meg, ha erre már előzetesen engedélyt adott. Ahogyan Gyulavári Tamás szellemesen megfogalmazza, „mielőtt hatalmába kerítene minket a vízió, hogy tömött szelvényeken és charterjáratokon özönlenek a portugál, a görög vagy majdan a magyar betegek a fekete erdei klinikára Brinkmann professzorhoz”,<sup>24</sup> a Bíróság azt is hozzátette, a korábban már idézett megállapítá-

21 *Sunday Trading*, 145/88. eset, (1989), ECR 3851.

22 Sipos Katalin: Az Európai Unió szociálpolitikája. *Acta Humana*, No. 22–23. (1996) 112. old.

23 *Khol*, 168/96. eset, (1998), ECR

24 Gyulavári Tamás – Könczei György: *Európai szociális jog*. Budapest, Osiris, 2000, 163. old.

sához, hogy a másik tagállamban igénybe vett orvosi ellátás nem fenyegetheti az egészségbiztosítási alapok pénzügyi egyensúlyát. Az EK Bíróság tehát megnyitotta az egyéni kiskapu lehetőségét, ugyanakkor el is torlaszolta a tömeges igénybevétel útját. Az EU viszonya szembeötlően különbözik mindettől abban, hogy miként lehet hozzájutni az oktatási szolgáltatásokhoz más tagállamban. A dolog azért különösen érdekes, mert itt nincs szó arról, hogy a másik tagállamban tanuló személy költségeit az állampolgársága szerinti államnak meg kellene térítenie. Pedig a két dolog meglehetősen hasonlít egymásra: mindkét esetben van egy szabadságelem a szolgáltató megválasztását illetően, és van egy költség-tényező, ami a szolgáltatás ára. Sőt, mindkét esetben van egy uniós polgárjogként elismert alapszabadság, a szabad mozgás és tartózkodás joga, amelyet a Római szerződés közvetlenül hatályos 18. cikke tartalmaz. Mi több, az egészségügyi ellátás és az oktatás is az említett alapszabadság magjához, a munkaerő szabad mozgásához kapcsolódik; a munkaerőnek a munkaerőpiacon való érvényesülését döntő mértékben az említett két szolgáltatás határozza meg. Mindezek ellenére, míg az egészségügyi ellátás más tagállamban való igénybevétele kizárólag a vándormunkaerőhöz kötődik, addig egy másik tagállamban való tanulás a diákok jogává vált. Az EK szerződés 149. cikke pedig kifejezetten az oktatási együttműködéssel foglalkozik. Az EK Bíróság döntései a másik tagállam oktatási intézményeihez való hozzáférés kapcsán különbséget tesznek az egyetemi tandíj kifizetésére szolgáló és a létfenntartási célokra adott ösztöndíj között; míg az elsőt a fogadó állam hatóságai kötelesek biztosítani, a másodikat nem – mondta ki az EK Bíróság, például a Lair-esetben.<sup>25</sup> A diák állampolgársága szerinti tagállam azonban nem kompenzálja az igénybe vett oktatás költségeit – ennyit számít az egységes belső piac értelmezése, a közösségi felhatalmazás léte!

A tanulás egyértelmű: az egységes belső piac kihívásaira adandó válaszok szubjektívak, amelyekben a szubjektívizmust a költségek jelentik, amelyek hatására elsikkadhat a szolgáltatók versenyének szép alapelve!

## II. Az EU Alapvető Jogok Chartája és a szociális jogok védelme

### 1. A Charta néhány jellemző vonása

1999-ben, a német elnökség idején, a kölni Európai Tanács döntése nyomán dolgozták ki az EU Alapvető Jogok Chartáját, amelyet 2000 decemberében, Nizzában fogadtak el, jogilag nem kötelező formában. Jogilag kötelezővé a II. Római szerződés, fellengzős nevéen az Európai alkotmány elfogadásával válhat.

Általában elmondható, hogy a Charta szövegének elfogadásakor igyekeztek hasznosítani az emberi jogok nemzetközi védelmének szerződési és esetjogi eredményeit. Ez alól kivételnek tekinthető a kisebbségi jogok nemzetközi jogi védelme, ami hiányzik a szövegből. A Charta preambu-

<sup>25</sup> Lair, 39/86. eset, (1989)

lumot, általános rendelkezéseket és ötvenhárom, alapvetőnek tekintett emberi jogot tartalmaz. A jogok csoportosítása is újszerű. Alapja a hat kiemelkedő védett érték (méltóság, szabadság, egyenlőség, szolidaritás, uniós polgárság, méltányos igazságszolgáltatás), melyeket az egyes jogok realizálnak. A Charta rendelkezéseit alkalmazniuk kell az EU intézményeinek, illetve testületeinek, továbbá a tagállamoknak, ha az uniós jogot alkalmazzák. A jogok korlátozása csupán azok lényegének tiszteletben tartásával, az arányosság elvének megfelelően, szükség szerint, az EU által elfogadott általános érdekek és mások jogainak érdekében történhet. Ez a szabály vonatkozik a szociális jogokra is, ami azonban nehezen értelmezhetővé teszi azok esetleges korlátozását, hiszen az említett klauzula a szabadságjogokra van szabva. A Charta nem szolgálhat alapul a már létező emberi jogvédelmi rendszerek lerontásához és a benne foglalt jogok sem használhatóak fel saját érvényesülésük semmissé tételéhez. A Charta nyelve rendkívül differenciált; egyes jogok esetében egyértelmű normatív parancsot tartalmaz, míg más jogok kapcsán elismerésre és tiszteletben tartásra kötelez, illetve általános védelmi vagy célélérési kötelezettséget állapít meg. Az előbbi megállapítás főként a polgári és politikai, míg az utóbbi egyes gazdasági és szociális jogokra érvényes, amelyeket a Charta szolidaritás elnevezésű IV. fejezetébe foglaltak. A védett gazdasági és szociális jogok tartalma szerényebb az Európai Szociális Chartánál, illetve a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogai Közösségi Chartánál.<sup>26</sup> A szöveg tartalmazza a munkavállalók tájékoztatáshoz és a konzultációhoz való jogát, a kollektív tárgyaláshoz és szerződéshez, a munkaközvetítő szolgálatok igénybevételéhez való jogot, az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem jogát, a jogot a tisztességes és igazságos munkafeltételekhez. Továbbá a gyermekmunka tilalmát, a fiatalok munkahelyi védelmét, a család védelmét, a szociális biztonsághoz való jogot (ideértve a szociális segítséghez való jogot is), az egészségügyi ellátáshoz való jogot, a gazdasági szolgáltatások (munkaközvetítés) igénybevételének jogát. A Charta a két másik katalógusból hiányzó jogokat is tartalmaz, például a környezetvédelemhez és fogyasztóvédelemhez való jogot.

## 2. Az egyenlőség és diszkriminációmentesség

Az európai közösségi jog jelentős mértékben hozzájárult a hátrányos megkülönböztetés elleni jogi védelem fejlődéséhez, fogalmainak pontosításához, kategóriarendszerének bővítéséhez. E mellett a rendkívül fontos technikai jellegű szerep mellett azt is bebizonyította, hogy az egyenlőségi jog gazdasági hatékonysági célokat is szolgálhat, állapítja meg Sandra Fredman.<sup>27</sup> Igaz viszont, hogy ez az okoskodás lényegében a talpáról a feje tetejére állítja a dolgot, mivel történetileg a piaci logika, a piac torzításmentes működésének biztosítása érdekében kerültek be a Ró-

<sup>26</sup> A továbbiakban nem foglalkozom az EK Munkavállalók alapvető jogainak chartájával való összehasonlítással, mivel az csupán a munkavállaló jogait tartalmazza, és mivel már sohasem lesz a közösségi jog része.

<sup>27</sup> Sandra Fredman: *Discrimination Law*. Oxford, Oxford University Press, 2002, 25. old.

mai Szerződésbe a különböző alapú diszkriminációt tiltó rendelkezések. A fordulat a nőekkel szembeni fizetési diszkriminációt tilalmazó 141. cikk értelmezése során vette kezdetét, amikor a *Defrenne II.* esetben az EK Bíróság megállapította: a rendelkezés célja a piaci versenysemlegesség védelme mellett az élet- és munkakörülmények folyamatos javítása.<sup>28</sup> Következésképpen inkább a piaci megközelítés integrálta az egyenlő méltóság emberi jogi követelményét, mint fordítva.

Az EU Alapvető Jogok Chartája külön fejezetet (III.) szentel az egyenlőség kérdésének. A 20. cikk kimondja a mindenkit megillető törvény előtti egyenlőséget. A 21. cikk 1. bekezdése tovább bővíti a megnevezett, elfogadhatatlan megkülönböztetési okok listáját, ideértve a nem, a rassz, a bőrszín, az etnikai vagy társadalmi eredet, a genetikai jellegzetesség, a nyelv, vallás vagy hit, a politikai vagy más meggyőződés, a nemzeti kisebbséghez tartozás, a tulajdon, a származás, a fogyatékoság, a kor vagy a szexuális irányultság kategóriáit. A 22.–26. cikk az egyes, egyenlő jogokban gyakran sértett társadalmi csoportok jogait védi. A 22. cikk a kulturális, vallási és nyelvi sokféleség tiszteletben tartását ígéri, anélkül, hogy bármilyen kisebbségi jogot garantálna. A 23. cikk a férfiak és nők egyenlőségét, 24. cikk a gyermekek, a 25. cikk az idősek, a 26. cikk pedig a fogyatékosok jogait védi. Az EU Alapvető Jogok Chartájának szabályozása komoly előrelépés az Európa Tanács Európai Szociális Chartájához, illetve kiegészítéséhez képest, amelyek nem tartalmazzak külön egyenlőségi, illetve diszkrimináció elleni klauzulát. Az ET Charta preambuluma mondja ki a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az ET Charta az egyes jogok, így a munkához, a tisztességes díjazáshoz, szakmai képzéshez való jogok kapcsán állít fel különböző szabályokat, hangsúlyozva például a férfiakat és nőket illető egyenlő bánásmódot. Az ET Charta egyes cikkei tulajdonképpen pozitív megkülönböztetést írnak elő – ilyen például a gyermek és fiatalok, illetve a dolgozó nők védelemhez való jogot rögzítő 7. és 8. cikk. Ugyanez a helyzet a fogyatékos személyek jogait védő 15. cikkel. A Kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke részletesen szabályozza a nem alapuló megkülönböztetés nélküli esélyegyenlőségre és egyenlő bánásmódra való jogot. A Módosított Európai Szociális Charta jelentősen kibővítette a gyermekek és a fiatalok, a dolgozó nők, illetve a fogyatékosok külön jogait. Bekerültek továbbá az idősek jogai. Az ET Európai Szociális Jogok Bizottsága a jelentések vizsgálatai során különös gondot fordít a diszkrimináció kérdésére. A részletesebb szabályozást az EU Chartában nem csupán a két szöveg között eltelt idő indokolja, hanem az is, hogy az integráció valódi alapértékéről van szó.

Ami a gazdasági és szociális jogok egyenlő biztosítását illeti, Bokorné Szegő Hanna és Környei Ágnes mutat rá, hogy az első generációs (az alapvető) emberi jogok esetében egyszerűbb a hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésének garantálása, mivel ez a megfelelő törvényhozási lépések útján megtehető. Ezzel szemben a második generációs, vagyis a gazdasági és szociális jogok esetében az esélyegyenlőség megteremtése a feladat.<sup>29</sup> Ami az első megállapítást illeti, érdemes hozzátenni, hogy

<sup>28</sup> *Defrenne II.* 43/75. eset, (1976) ECR, 455. old.

<sup>29</sup> Bokorné Szegő Hanna és Környei Ágnes: A diszkrimináció tilalmának modern felfo-

nagyon sok múlik a hátrányos megkülönböztetést tilalmazó szabályozás minőségén. Nos, ebből a szempontból az EU-szabályozás valóban élenjáró, gondolok itt elsősorban a Római szerződés 13. cikke alapján kiadott, 2000/43 EKG-irányelvre. Amint erre Andrew Koppelman felhívja a figyelmet, a diszkrimináció tilalmának össze kell kapcsolódnia a társadalom rekonstrukciójára irányuló politikával, amelynek egyik fontos eleme, hogy fellép azzal a meggyőződéssel és gyakorlattal szemben, amely szerint bizonyos csoportok alacsonyabb rendű és kevésbé értékes tagjai a közösségnek. Ennek természetesen az a előfeltétele, hogy maguk a jogszabályok ne ilyen rosszindulatú preferenciákon alapuljanak.<sup>30</sup> Ez a felismerés a lényege az EU esélyegyenlőségi politikájának is, ami az ezt a célt szolgáló programokban ölt testet.

A diszkrimináció azért is fontos kérdés a szociális jogok szempontjából, mivel azok végrehajtásának ellenőrzése problematikus. Így az azt végző testület számára kifejezetten kiemelkedő fontosságú annak vizsgálata, hogy az ilyen jogok biztosítása során történt-e önkényes, megfelelően nem indokolható megkülönböztetés.

### 3. Egyes szociális jogok

Az alábbiakban egyes, az EU Chartába foglalt kiemelkedően fontos szolidaritási jogokról lesz szó, összehasonlítva az ET Szociális Chartája nyújtotta védelemmel.

Ami a munkához való jogot illeti, az EU Alapjogi Charta 15. cikke azt a foglalkozás szabad megválasztására, illetve a munkavállalás jogára szűkíti. Ilyen módon a II. fejezetében, a szabadságjogok között szerepel tetheti ezeket. A megoldás azt jelenti, hogy az EU Alapvető Jogok Chartája létrehozói nemcsak attól tartózkodtak – ami érthető –, hogy a munkához való jogot alanyi jogként tételezzék, de elkerülték a foglalkoztatás célként és felelősségként való megfogalmazását is, szemben az ET Európai Szociális Chartájával. Miután az Amszterdami egyezményvel a foglalkoztatás önálló fejezetet kapott a Római szerződésben, úgy gondolhaták, hogy erre nincs is szükség.

A 12. cikk 1. bekezdése kifejezetten biztosítja a szakszervezet alapításának és az ahhoz való csatlakozásnak a szabadságát. A munkaviszonnyal összefüggő, abból kinövő egyéb jogok a IV. fejezetben, a szolidaritási jogok között szerepelnek. A dolgozók joga a tájékoztatáshoz és a konzultációhoz a vállalatnál (27. cikk), a jog a kollektív tárgyaláshoz és cselekvéshez (28. cikk), jog a munkaközvetítői szolgáltatások igénybevételére (29. cikk), az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem (30. cikk), jog a tisztességes és igazságos munkafeltételekhez (31. cikk), a gyermekmunka tilalma és a fiatalok munkahelyi védelme (32. cikk).

Az Európai Szociális Charta eredeti szövegének (1961) első tíz cikke védi a munkához való jogot, illetve a munkaviszonyban élvezett jogokat.

gása. *Acta Humana* No. 43. (2001) 24. old.

<sup>30</sup> Andrew Koppelman: *Antidiscrimination Law and Social Equality*. New Haven, Yale University Press, 1996, 55. old.

Az 1. cikk a munkához való jogot, a 2. cikk az igazságos munkafeltételekhez való jogot, a 3. cikk a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jogot, a 4. cikk a tisztességes díjazáshoz való jogot, az 5. cikk a szakszervezeti jogokat garantálja. A 6. cikk a kollektív tárgyalásokhoz való jogot, a 7. cikk a gyermekek és fiatalok védelemhez való jogát, a 8. cikk a dolgozó nők védelemhez való jogát, 9. cikk a pályaválasztáshoz szükséges tájékozódáshoz való jogot, és a 10. cikk pedig a szakmai képzéshez való jogot biztosítja. A Kiegészítő jegyzőkönyv az Európai Szociális Chartához (1988) három további, a munkaviszonyhoz kapcsolódó jogot vezet be. Az 1. cikk a nemen alapuló megkülönböztetés tilalmára, esélyegyenlőségre és egyenlő elbánásra való jogot, a munkavállalást és a hivatást illetően, a 2. cikk a munkavállalói jogot a tájékoztatásra és a véleménynyilvánításra, továbbá a 3. cikk a munkafeltételek és a munkakörnyezet meghatározásában és javításában való részvétel jogát védi. A Módosított Európai Szociális Charta (1996) megismétli a Kiegészítő jegyzőkönyv szövegét, és tovább bővíti a munkaviszony kapcsán biztosított jogokat. A 24. cikk a foglalkoztatás megszűnése esetére szóló védelem jogát, a 25. cikk a munkavállalók jogát követeléseik védelmére munkáltatójuk fizetéseképtelensége esetén, a 26. cikk a méltósághoz való jogot a munkavégzés során, míg a 27. cikk a családi kötelezettségekkel rendelkező munkavállalók jogát az egyenlő esélyekre és bánásmódra tartalmazza. A felsorolt jogok önmagukban kirajzolják a sokat emlegetett európai szociális modell képét a munka világáról. Ez a kép a munkavállaló és szervezetei aktív részvételével képzeletben a termelési folyamat humanizálását, garanciákat nyújtva a munkában töltött életszakasz kockázataira, és megdrágítva a foglalkoztatást. Az Európai Unió Alapvető Jogok Chartája, mint láttuk, törekszik arra, hogy megőrizze a védelem egy részét, de az új típusú foglalkoztatás, azaz a rugalmas munkaerőpiac jegyében korlátozza is azt. Ha összevetjük a Módosított Európai Szociális Charta által védett munkaviszonyból eredő jogokkal, látható, hogy az EU Charta nem csupán kevesebb jogot véd, de, ami a szövegszerű megfogalmazásukat illeti, e téren az is kevésbé konkrét.

A szociális biztonsághoz való jog tekintetében az EU Alapvető Jogok Chartája 34. cikke 1. bekezdésében kimondja: az Unió elismeri és tiszteltben tartja a közösségi jog, a nemzeti törvények és gyakorlat szabályaival összhangban álló jogosultságot a társadalombiztosítási juttatásokra és szociális szolgáltatásokra, anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy idős kor, továbbá a munkahely elvesztése esetén. A 2. bekezdés szerint mindenki, aki törvényesen tartózkodik és mozog az Európai Unión belül, jogosult a közösségi joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban álló szociális biztonsági juttatásokra és szociális előnyökre. A 3. bekezdés hozzáteszi, hogy a társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében az Unió a közösségi jog és a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által lefektetett szabályokkal összhangban elismeri és tiszteltben tartja a jogot a szociális és lakástámogatásokra, a tisztességes megélhetés érdekében mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges eszközökkel. Az 1. bekezdés a mindenkit az állampolgársága szerinti államban megillető társadalombiztosításhoz való jogot rögzíti, a 2. bekezdés a vándor munkavállaló

szociális biztonsághoz való jogáról intézkedik, míg a 3. bekezdés pedig szintén a mindenkit az állampolgársága szerinti államban megillető szociális és egészségügyi segítségnyújtáshoz való jogot tartalmazza. Noha a szociális biztonsághoz való jog biztosítása tagállami hatáskörben van, a Charta nyelve lehetővé teszi a közösségi szint esetleges későbbi, a koordinációnál erősebb jogkörét.

Az ET Európai Szociális Charta több, rendszert alkotó cikk útján védi a szociális biztonsághoz való jogot. A 12. cikk a társadalombiztosításhoz való joggal, a 13. cikk a szociális és egészségügyi segítségnyújtáshoz való joggal, a 14. cikk a szociális jóléti szolgáltatásokban való részesülés jogával, a 16. cikk a család szociális, jogi és gazdasági védelmével, a 17. cikk az anyák és gyermekek szociális és gazdasági védelemre való jogával kapcsolatos állami kötelezettségeket rögzíti. Az Európai Szociális Chartához fűzött, 1988. évi Kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikke az idős személyek szociális védelemre való jogáról rendelkezik. A 12. cikk szerint a részes államok létrehozzák és működtetik a társadalombiztosítás rendszerét (1. bekezdés), azt kielégítő szinten tartják, az ezen a területen a minimális követelményeket kimondó Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 102. számú egyezménye szerint (2. bekezdés), illetve nemzetközi szerződések útján egyenlő bánásmódot biztosítanak a többi szerződő fél állampolgárainak (3. bekezdés), továbbá lehetővé teszik a szolgálati időtartamok összeváltását (4. bekezdés). Az értelmezést végző Szociális Jogok Európai Bizottsága Ciprus kapcsán mutatott rá, hogy ha a társadalombiztosítási rendszerből lényeges kérdések kimaradnak, és ha a nyújtott szolgáltatás alacsony, nem lehet annak rendszeréről beszélni. Ugyanakkor, ha néhány kérdés, így például a természetbeni betegségi, anyasági és családi ellátás kimarad a társadalombiztosításból, az még nem feltétlenül jelenti azt, hogy a szerződő fél nem teljesítette a 12 cikk 1. bekezdéséből eredő kötelezettségeit. A társadalombiztosítási rendszer megfelelő szintű fenntartása legalább a 102. számú ILO-egyezmény alapján vállalt kötelezettség-nél magasabb szintet jelent. A folyamatosság pedig azt jelenti, hogy a részes állam minden jelentési ciklusban köteles bizonyítani ez irányú erőfeszítéseit. Noha a Bizottság, például az Egyesült Királyság esetében, nem állapította meg a cikk megsértését, magyarázatot kért a társadalombiztosítási rendszer bizonyos, visszalépést jelentő fejleményeire. Ugyanakkor általános értelemben rámutatott, hogy a nagyobb rugalmasság – amennyiben az egyén számára szélesebb választási lehetőséget biztosít – hasznos lehet. 1964-ben az Európa Tanács keretében létrehozták a Társadalombiztosítások európai kódexét, melyet 1998-ban megújítottak. A Kódex lényegében megismétli a 102. számú ILO-egyezmény rendelkezését. Jól látható a két szöveg összehasonlításából, hogy az EU Chartából ez esetben is kimaradt a megfelelő magatartás tanúsításra irányuló eredménykötelelem, azaz a konkrét esetben a megfelelő szinten való fenntartás kötelezettsége.

Az ET Európai Szociális Charta 13. cikke révén a szociális és egészségügyi segítségre való jog önálló jogként létezik. Legfontosabb jellemzője – éppen ebből következően – az tehát, hogy a szociális segítségnyújtás már jogként értelmezhető. Két további, fontos erénye: tiltja a társadalmi és politikai diszkriminációt valamennyi segítségnyújtásban része-

sülővel szemben, illetve ez az egyik példája az egyéni jogként, főként a végrehajtása tárgyában született belső jogszabályok alapján, bírói úton is kikényszeríthető jognak az Európai Szociális Chartán belül. A 13. cikk a megfelelő erőforrásokkal még a társadalombiztosítás útján sem rendelkező személy számára ír elő ellátást betegség esetére (1. bekezdés). Ezzel biztosítja, hogy az éppen segítségnyújtásban részes személyek ez okból ne veszítsék el politikai vagy szociális jogait (2. bekezdés), tanácsadásban s személyes segítségnyújtásban részesüljenek (3. bekezdés), illetve ezeket a szabályokat az államok alkalmazták az 1953. évi Párizsban aláírt Szociális és Egészségügyi Segítségnyújtásról Szóló Európai Egyezmény részes államainak területükön tartózkodó polgárai esetében (4. bekezdés). A 13. cikk 1. bekezdésének nyelve nem utal arra, hogy az eredeti szándék jogilag kikényszeríthető egyéni jogmegadás lett volna. A Bizottság megállapításai alapot adtak a bírói kikényszerítés lehetőségét, amelyet az 1993. évi módosítás előtt a szintén értelmezési feladatokkal bíró Kormánybizottság hosszú ideig vitatott. A független szakértői testület már kezdettől fogva hangsúlyozta: a részes államok a 13. cikk 1. bekezdését úgy kötelesek végrehajtani, hogy bíróság előtt kikényszeríthető jogot biztosítsanak. A Szociális Jogok Európai Bizottsága emellett Spanyolország esetében azt is kiemelte, hogy a szociális és egészségügyi segítségnyújtás minden szükséglet szenvedőnek, és nem csupán azok egyes csoportjának jár. A Bizottságnak ez a határozott álláspontja természetesen nem jelenti azt, hogy az Európai Szociális Charta 13. cikk 1. bekezdése közvetlenül lenne kikényszeríthető egy belső bíróság előtt. Elvileg ez is elképzelhető, de a gyakorlatban arról van szó, hogy a perlési lehetőséget a belső jogalkotásnak kell megteremtenie. A 14. cikk a szociális jóléti szolgáltatásokból való (1. bekezdés) részesülés jogának megvalósítása érdekében az ilyen szolgáltatások és az azokban történő önkéntes részvétel (2. bekezdés) biztosítását írja elő. A Bizottság az 1. bekezdés tekintetében az abban foglalt szolgáltatás kikényszerítését egyéni jognak tekinti. A 16. cikk a család jogát biztosítja a szociális, a jogi és a gazdasági védelemre, amely olyan intézkedéseket jelent, mint a szolgáltatások nyújtása, adóügyi könnyítések, lakásépítés, illetve juttatás fiatal házasoknak. A 16. cikk tulajdonképpen a megfontolt és megfelelő erőforrásokkal támogatott családi és jóléti politikát kéri számon. A 17. cikk az anyák és a gyermekek társadalmi és gazdasági védelme érdekében ír elő állami kötelezettségeket, megfelelő intézkedéseket, intézményeket és szolgáltatásokat.

A szociális segítségnyújtáshoz való jog vonatkozásában tehát – amely a társadalombiztosításhoz való joggal alkotja a szociális biztonsághoz való jogot – a két Charta közötti különbség részben a részletezettségben mutatkozik, részben pedig abban, hogy az EU csupán elismeri ezt a jogot, míg az ET Charta a bíróság előtt kikényszeríthetőnek tekinti, igaz, hogy ez csupán az értelmezést végző testület álláspontja.

Az EU Alapjogi Charta 35. cikke az egészséghez való jogot a megelőzéshez való jogként, és a nemzeti jogszabályok szerinti orvosi ellátáshoz való jogként fogja fel. Továbbá kimondja, hogy a humán egészségvédelem magas szintjét az Unió minden politikájának és tevékenységének a meghatározásakor és végrehajtásakor figyelembe kell venni. Az EU Charta tehát itt ügyel arra, hogy ne vonja el a tagállamok hatáskörét, emellett

fontos a megelőző ellátás kiemelése. Az egészségvédelem szempontjainak érvényesítése a közösségi politikákkal kapcsolatban az Amszterdami Egyezménybe is belefoglalt „mainstreaming” gyakorlatára utal. Az ET Európai Szociális Charta esetében az, hogy az egészséghez való jogot milyen szélesen értelmezzük, döntő fontosságú annak eldöntéséhez, hogy a Charta mely cikkei védik annak tartalmát. Ha az értelmezést leszűkítjük az egészségvédelemre, akkor csupán az ehhez jogot adó 11. cikk tartozik ide. Ennek a cikknek a szövege így szól: Az egészség védelméhez való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a szerződő felek vállalják, hogy akár közvetlenül, akár a köz- vagy magánszervezetekkel együttműködve megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy többek között, amennyire csak lehetséges, felszámolják a nem megfelelő egészségügyi állapot okait. Emellett tanácsadói és oktatási lehetőségeket biztosítsanak az egészségvédelemre és az egészségügyi kérdésekben történő egyéni felelősség növelésére, továbbá amilyen mértékben csak lehetséges, megelőzzék a járványos, fertőző és egyéb betegségeket. Fontos elem az egyéni felelősség, továbbá annak kiemelése, hogy csupán példálózó felsorolásról van szó. Jól látható az is, hogy ez a cikk is különös hangsúlyt ad a megelőzésnek. Az összehasonlításnál itt is megfigyelhető az eltérő részletesség.

Az EU-Charta, szemben az ET Szociális Chartájával tartalmazza 14. cikkében az oktatáshoz való jogot. Alapvetően szabadságjognak tekinti, ezért helyezi el a szabadságjogokat tartalmazó II. fejezetben, noha a cikk 2. pontja kimondja, hogy ez a jog magában foglalja az ingyenes kötelező oktatásban való részvételt. Arról viszont nem nyilatkozik, hogy milyen szintű oktatásnak kell ingyenesnek és kötelezőnek lenni.

#### *4. Az EU Alapvető Jogok Chartájába foglalt szolidaritási jogok szabályozásának problémái*

Az EU Charta szövegét olvasva – és ez különösen igaz a szolidaritási jogokra – jól érezhető, hogy elfogadása kompromisszum eredménye. Ugyanis számos tagállam úgy vélte, hogy versenyképességének növelése nem engedi meg, hogy a szociális jogok széles módon megfogalmazott tartalommal kerüljenek be a Chartába. Számos kormányzat végül is feltehetően azért fogadta el a szolidaritási jogok megfogalmazását, mert Nizzában 2000 decemberében nem született döntés arról, hogy szövegét a Római szerződésben, azaz nemzetközi jogi szinten kötelezőként fogadják el. Amint azóta tudjuk, az Európai Konvent döntése nyomán a Charta szövege a II. Római szerződés része lesz, igaz, az eredetileg neki szánt, az alkotmányok esetében megszokott helyet nem kapja meg. Tudniillik nem annak elejére kerül, hanem a Második fejezet II. részébe. Amint erre Sonnevend Pál rámutatott, ez feltehetően azt jelenti, hogy az EK Bíróság nem fogja azt vizsgálni, hogy a II. Római szerződés egyéb részei hogyan viszonyulnak a Chartába foglalt jogokhoz. Amíg a közösségi szervek által alkotott másodlagos jognak mindenképpen tiszteletben kell tartania a Chartába foglalt jogokat, és ez az EK Bíróság vizsgálatának tárgya lesz, addig ezzel a megoldással egyértelműnek tűnik, hogy nor-

mahierarchia szempontjából a Charta és az alkotmányos szerződés egyéb rendelkezései azonos szinten helyezkednek el. Ez a helyzet általában nem jelent problémát a nemzeti alkotmányokban, mivel ezek alig tartalmazzák az állampolgárokra kötelező rendelkezéseket. Ezzel szemben az EU alkotmányos szerződése, az eredeti Római szerződéshez hasonlóan, számos tartalmi, közvetlenül hatályosuló rendelkezést tartalmaz.<sup>31</sup> Mivel a II. Római szerződésben is döntően gazdasági rendelkezések vannak, mindennek kiemelkedő jelentősége van a szolidaritási jogok védelme érvényesülésének szempontjából. Ez a megoldás egyúttal garanciát jelent az aggódó tagállamoknak a szociális jogok EK-bírói úton történő kiterjesztése ellen, legalábbis a II. Római szerződés szövege tekintetében.

Már a Charta szövegének előkészítése során, de elfogadása után is vita tárgya volt, hogy az abba belefoglalt szolidaritási jogok egyénileg érvényesíthető jogok, vagy csupán az egyes közösségi politikák kialakítása kapcsán figyelembe veendő alapelvek. Ez a vita tükrözi a szociális jogok jogi természetével kapcsolatos, hosszú ideje folyó disputát. Vajon bírói úton kikényszeríthető jogokról van-e szó, vagy államcélokról, amelyek a jogalkotást, ez esetben az EU jogalkotást kötelezik? Anélkül, hogy az elméleti vitát itt részletesen érinteném,<sup>32</sup> megítélésem szerint egyértelmű, hogy a szociális jogok természete kettős: egyfelől államcélok és ameddig lehetséges ezeket bírói úton kikényszeríteni, főként alacsonyabb szintű jogszabályok alapján, addig másfelől – egyéni jogok is. Ahhoz azonban, hogy egyéni jellegüket, konkrétan, az egyes jogok kapcsán, az értelmezésre feljogosított testület (bíróóság) megállapíthassa, ezt lehetővé tevő megfogalmazásukra van szükség. Noha az EK Bíróóság jövőbeli értelmezése aligha előlegezhető meg, annyi megállapítható, hogy a Charta nyelve a szolidaritási jogok megfogalmazása során differenciált. Például, a 31. cikk 1. bekezdése szerint minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, míg a 37. cikk alapján a magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az Unió politikájába, és megvalósulásukat a fenntartható fejlődés elvével összhangban kell biztosítani. Ami az „államcélként” való végrehajtást illeti: az Európai Bizottság 2001 márciusában úgy döntött, hogy minden másodlagos jogszabály tervezetét és minden saját hatáskörben kiadandó rendelkezést *a priori* megvizsgál, még a szövegezési fázisban, abból a szempontból, hogy mennyire felel meg a Chartába foglalt jogoknak. Sőt, a Bizottság azt is kimondta, hogy megszüvegez egy klauzulamintát, amelyet beillesztenek az alapjogokat érintő közösségi jogszabályok szövegébe, a szűrés igazolására.<sup>33</sup>

A Charta kapcsán számos spekuláció született arról, hogy lesz-e valamilyen speciális szerv vagy eljárás, amely kifejezetten a végrehajtás megkönnyítése feletti ellenőrzést szolgálja.<sup>34</sup> A szolidaritási jogok szem-

31 Sonnevend Pál: Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum* 2003/2, 28. old.

32 Lásd erre: Kardos Gábor: A gazdasági, szociális és kulturális jogok néhány sajátossága – egy megközelítés. *Magyar Tudomány* 2003/10. 1279–1283. old.

33 Európai Bizottság, SEC (2001) 380/3. Lásd erre: Szalayné Sándor Erzsébet: *Az Európai Unió közjogai alapjai*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2003, 253. old.

34 Ezeket összefoglalja Jeney Petra és Kardos Gábor. Lásd: Kende Tamás és Szűcs Tamás

pontjából különösen azoknak az elképzeléseknek volt jelentősége, amelyek felvetették egy az ET Európai Szociális Chartájához hasonló jelentéstételi eljárás esetleges bevezetését, illetve fogalmazott meg például Christopher McCrudden.<sup>35</sup> Mivel ilyen mechanizmusokat az Európai Konvent sem hozott létre, a számonkérést illetően, a korábban már meglévők fognak érvényesülni. Ez azt jelenti, hogy személyes érintettség alapján lehetőség lesz közvetlenül a luxembourgi testületekhez fordulni, ha az állítólagos jogsértést valamilyen közösségi aktus kapcsán az EU szervei követték el, de csupán rendelet vagy személyhez címzett határozat esetében, közvetlen és személyes érintettség esetén. Ha pedig az állítólagos jogsértést a közösségi jogszabályok alkalmazása során a tagállami hatóságok követték el, akkor tagállami bíróság elé lehet vinni az ügyet. Az ilyen ügy is eljuthat Luxembourgba, ha az érintett közösségi jogszabály, illetve a Chartába foglalt jog kapcsán a közösségi védelem értelmezése miatt az eljáró nemzeti bíróság előzetes döntést kér. Ami az első lehetőséget illeti, a problémát főként az jelenti, hogy az EK Bíróság eddigi gyakorlatában igen kevés számú esetben állapította meg egy közösségi aktus alapvető jogokat sértő jellegét, erre eddig lényegében csupán diszkriminációs ügyekben került sor. Ami a második lehetőséget illeti, azzal kapcsolatban feltehetőleg az a helyzet, hogy nagyon sok jogsértés nem jut el Luxembourgba, mivel az előzetes döntést illetően a nemzeti bíróságoknak széles a mozgásterük. Ezt a helyzetet tovább rontja a szolidaritási jogok megfogalmazásából eredő, bizonytalan tartalom nyújtotta értelmezési szabadság.

### 5. A Charta végrehajtása

A II. Római szerződés elfogadásának halasztásával természetesen a Charta hatályba lépése is eltolódott, noha ez nem jelenti azt, hogy máris ne lenne gyakorlati szerepe. Ilyen az EK Bíróság főügyészeinek gyakorlata. Ők egyes esetekben nemcsak a pozitív közösségi jog természetének feltárásában használják, de a benne foglalt egyes jogok esetében önálló megismerési, illetve értelmezési forrásként próbálják használni ezt. Az Elsőfokú Európai Bíróság a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak bizonyítékaként utal rá.<sup>36</sup> Ha majd a Charta hatálybalépését követően a tagállamoknak a közösségi jog alkalmazása során tiszteletben kell tartaniuk, különleges fontossága lesz annak a kérdésnek, hogy a benne foglalt jogokra hivatkozással mikor, milyen esetekben fognak olyan intézkedéseket hozni, amelyek a személyek, az áruforgalom és a szolgáltatások szabadságát érintik. Az alapvető jogokra ilyen értelemben most is lehet hivatkozni, de a Charta hatálybalépésével minőségileg új helyzet áll elő. Az alapvető jogok jelenlegi, közösségi védelme – amely a közösségi jog

(szerk.): *Európai közjog és politika*. (2. kiadás), Budapest, Osiris, 2002, 601–602. old.

35 Christopher McCrudden: *The Future of the EU Charter of Fundamental Rights*. In: *Europe 2004 – Le Grand Débat – Setting the Agenda and Outlining the Options*. Brüsszel, 2001. október 15–16.

[http://europa.eu.int/comn/governance/whats\\_new/europe\\_2004\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comn/governance/whats_new/europe_2004_en.pdf).

36 Lásd erre: Szalayné Sándor Erzsébet: i. m. 250–253. old.

alapvető elveként a tagállamok alkotmányos tradícióinak és az általuk kötött, ilyen tárgyú szerződéseknek az EK Bírósági értelmezésén alapul – megváltozik. Az értelmezésnek a Charta szövege lesz az alapja, és ennek alapján lehetőség nyílik magasabb szintű vagy szélesebb körű védelem nyújtására. Akár bekövetkezik, akár nem a védelem kiterjesztése, a Chartába illesztett jogok kapcsán a védelem szintje átláthatóvá válik, ezért az EK Bíróság a közösségi alapszabadságok védelmében már nem semmisítheti meg olyan könnyen az azt sértő nemzeti intézkedéseket. Ez természetesen a szolidaritási jogokra hivatkozó intézkedéseket is érinti. Így az a korábban idézett javaslat, amely szerint a szociális jogok nemzeti védelmét megerősítené, ha az áruk és szolgáltatások szabad forgalmának korlátozására szolgáló, tagállami intézkedések legitím és sikeres módon hivatkozhatnának az alapvető szociális jogok védelmére, közvetlen módon, a Charta révén kap némi realitást.

### III. Néhány következtetés a magyar csatlakozás fényében

A szociálpolitika magyar művelői általában optimistán tekintenek a magyar EU-csatlakozásra. A célok és elvek, a közösségi programok, illetve az, hogy az integráció földrajzi kibővülése a korábbiakban az ún. európai szociális modell átvételét is jelentette, az erre a területre fordított költségvetési kiadások növekedéshez vezetett, okot adhatnak az optimizmusra. A globalizáció, az európai versenyképesség megerősítésének körülményei nem kedveznek annak, hogy megerősödjön a szociális jogok uniós szintű védelme. Ugyanakkor a szociális politikára vonatkozó közösségi jogi szabályozás maga sem alapoz meg ilyen várakozásokat.

Az alapvető jogok uniós védelmét megújító Charta akkor sem tűnik megfelelőnek ahhoz, hogy lényeges változást idézzon elő, és a szolidaritási jogokat egyéni jogokként védje, ha kötelező joggá válik. Ennek a legfőbb okai a következők: Az EU Charta, az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma kivételével, az idevonható jogok viszonylag szerény körét tartalmazza, különösen, ha összevetjük az ET Európai Szociális Chartájával. A II. Római szerződésben foglalt helye arra utal, hogy az EK Bíróság csupán a másodlagos közösségi jogra vonatkozóan, de nem a szerződés többi részét illetően vizsgálhatja tiszteletben tartásukat. Nem hoztak lére különleges felülvizsgálati vagy perlési lehetőséget, így a szokásos jogérvényesítésre vár az egyéni jogsérelmek kiigazítása. Ezért a tagállamok többsége szándékainak megfelelően a szolidaritási jogok végrehajtása megmarad „államcélnek”. Következésképpen a szociális jogok érvényesítésének gyakorlati útjaként megmarad annak hagyományos módja, az ilyen irányú másodlagos jogalkotásra vonatkozó felhatalmazások beillesztése az alkotmányos szerződésbe.

Az egységes belső piac a szociális ellátórendszerek harmonizációja felé mutat. A magyar kormánzatnak is határozott álláspontot kell kialakítania ennek kapcsán. A harmonizációnak egyik módja lehet, hogy megállapítják a szociális jogok tartalmát alkotó ellátások közösségi minimumát, amelytől a nemzeti ellátórendszerek csupán felfelé térhetnek el. Az ilyen minimumok megállapítása meggyorsítaná az újonnan csatlako-

zó államok számára a szociális ellátórendszereik modernizációját, ugyanakkor rendkívüli anyagi terheket is jelentene a számukra. Ha ez bekövetkezne, az újonnan csatlakozó államoknak, így Magyarországnak is, ragaszkodniuk kéne a szociális kiadások alacsonyabb szintjéből eredő versenyelőny elvesztésének kompenzálásához, az erre irányuló közösségi támogatáshoz. Ennek egyik módszere lehet, ha az Unió a régiók és a tagállamok közötti újraelosztás mellett az egyéneket közvetlenül érintő redisztribúcióra vállalkozik, és ezért a már létező szociális tartalmú közösségi programokat és töredékes jogalkotást európai, uniós polgárjogi, szociális egyéni joggá alakítja, így lehetőség nyílik közösségi szintű egyéni juttatásokra. Valószínűnek tűnik, hogy a közösségi szociális minimum megállapítására irányuló javaslat (az esetleges következményeivel együtt) csupán akkor válhat politikai realitássá, ha a versenyképesség érdekében a jóléti állam korlátozására irányuló reformok kikényszerítik annak demonstrálását, hogy a globalizáció körülményei közepette mi is a szociális védelem feltétlenül megőrzendő szintje.

## Irodalom

- Bauman, Zygmunt (2002): *Globalizáció. A társadalmi következmények*. Szeged, Szukits
- Bokorné Szegő Hanna és Környei, Ágnes (2001): A diszkrimináció tilalmának modern felfogása. *Acta Humana* No. 43.
- Broadbent, Edward (1998): The Challenge to Economic and Social Rights: Thoughts on Citizenship in the Welfare State in the North Atlantic State. *Global Society* 12. évf. 1. szám, január
- Dahrendorf, Ralph (1994): *A modern társadalmi konfliktus*. Budapest, Gondolat
- Deacon, Bob – Hulse Michelle – Stubbs, Peter (1997): *Global Social Policy. International Organization and the Future of Welfare*. London, Sage
- Dower, Nigel (2000): The Idea of Global Citizenship. – A Sympathetic Assessment. *Global Society* 14. évf. 4. szám
- Fredman, Sandra (2002): *Discrimination Law*. Oxford, Oxford University Press
- Gyulavári Tamás – Könczei György (2000): *Európai szociális jog*. Budapest, Osiris
- Hirschman Albert O. (2000): *Versengő nézetek a piaci társadalomról*. Budapest, József
- Kardos Gábor (2003): A gazdasági, szociális és kulturális jogok néhány sajátossága – egy megközelítés. *Magyar Tudomány*, 10.
- Kende Tamás és Szűcs Tamás (szerk.) (2002): *Európai közjog és politika*. (2. kiadás), Budapest, Osiris
- Koppelman, Andrew (1996): *Antidiscrimination Law and Social Equality*. New Haven, Yale University Press
- Maduro, Miguel Paires (1999): Striking the Elusive Balance Between Economic Freedom and Social Rights in the EU. In: Philip Alston (szerk.): *The EU and Human Rights*. Oxford, Oxford University Press
- Majone, Giandomenico (1996): A European regulatory state? In: Jeemy R. Richardson (szerk.): *European Union. Power and policy-making*. London, Routledge
- McCrudden, Christopher: The Future of the EU Charter of Fundamental Rights. In: *Europe 2004 – Le Grand Debat – Setting the Agenda and Outlining the Options*. Brüsszel, 2001. október 15–16.  
[http://europa.eu.int/comn/governance/whats\\_new/europe2004\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comn/governance/whats_new/europe2004_en.pdf).
- Palan, Ronen (1998): Luring Buffaloes and the Game of Industrial Subsidies: A

## **MAGYAR UNIÓS TANULMÁNYOK**

- Critique of National Competitive Policies in the Era the Competition States. *Global Societies* 12. évf. 3. szám, szeptember
- Sciarra, Silvana: From Stasbourg to Amsterdam: Prospects for the Convergence of European Social Rights Policy. In: Philip Alston (szerk.): *The EU and Human Rights*. i. m.
- Sipos Katalin (1996): Az Európai Unió szociálpolitikája. *Acta Humana* No. 22–23.
- Sonnevend Pál (2003): Alapvető jogaink a csatlakozás után. *Fundamentum*, 2
- Szalayné Sándor Erzsébet (2003): *Az Európai Unió közjogi alapjai*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus
- Szentes Tamás (2002): A világgazdaság az ezredforduló előestéjén. In: Blahó András (szerk.): *Világgazdaságtan 2*. Budapest, Aula
- Taubner, Günther (1983): Substantive and Reflective Elements in Modern Law. *Law and Society Review* 17. évfolyam
- Vincent, R. J. (1986): *Human Rights and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press

SZIKLAI ISTVÁN–SZIKRA DOROTTYA

## A Strukturális Alapok forrásainak felhasználási lehetőségei a társadalmi befogadási stratégia végrehajtásában

### Bevezetés

Tanulmányunkban<sup>1</sup> két olyan területet ölelünk fel, amely a mai magyar szociálpolitika számára kihívást és lehetőséget jelent. Az Európai Unióhoz való csatlakozás egyik legkézzelfoghatóbb eredménye a *Strukturális Alapok* támogatási lehetőségeinek igénybevehetősége. Magyarország a Nemzeti Fejlesztési Tervben (NFT) meghatározta azokat a fejlesztéspolitikai célokat és prioritásokat, amelyek megvalósításához 2004–2006 között a Strukturális Alapok forrásaira számít.

Egy másik, szintén a csatlakozáshoz köthető, kulcsfontosságú dokumentum a *Közös Memorandum a Társadalmi Befogadásról*. Az Európai Unió a csatlakozó országokkal együttműködést kezdeményezett a társadalmi kirekesztés elleni közös küzdelem érdekében. A memorandumot az EU Bizottság és a Magyar Kormány közösen készítette. Meghatározzák benne az ország gazdasági és szociális helyzetét, majd a kulcsfontosságú rövid és hosszú távú kihívásokat. Leírják azokat a fő szakmapolitikai intézkedéseket, valamint az intézményrendszert, amely a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet szolgálják. Külön rész vonatkozik a nemek közötti egyenlőségre, a mutatókra, statisztikai adatfelvételekre, valamint a Strukturális Alapok támogatására, kiemelten az ESZA (Európai Szociális Alap) társadalmi befogadást előmozdító intézkedéseire. A dokumentum konklúziójában kiemeli a legfontosabb szakmapolitikai intézkedéseket, valamint azt, hogy a kormányzat milyen főbb elképzelések mentén kívánja a közeljövőben kezelni az előző részekben leírtakat.

Elemzésünkben először bemutatjuk a befogadási stratégia rövid, összegzett történetét, s Magyarország bekapcsolódását az EU-s folyamatba. Ezt követően a *magyar társadalmi befogadási stratégiát* ismertetjük, kiemelve azokat a kulcsfontosságú, szakmapolitikai célkitűzéseket, eszközöket, amelyek révén a Magyar Kormány és az EU Bizottság küzdeni kíván a szegénység és társadalmi kirekesztés ellen Magyarországon.

A *Strukturális Alapok* tömör, átfogó ismertetése után a *magyar NFT*, valamint a megvalósításáról szóló *Operatív Programok* (OP) összegzésére térünk át. Az NFT és az OP-k bemutatásakor azokra a területekre fordítjuk a figyelmünket, amelyek a társadalmi befogadás szempontjából meg-

<sup>1</sup> A tanulmány a TÁRKI kordinálásban a Nemzeti Fejlesztési Hivatal és az Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport Humán Erőforrás Albizottsága megrendelésére (KÉ 6632/2003) készült 2004 márciusában.

határozóak. A konkrét intézkedések esetében figyelembe vesszük a kifejezetten a társadalmi befogadást szolgáló intézkedések mellett azokat is, amelyek (erősebben vagy gyengébben, de) érintik a befogadás stratégiáját.

A tanulmány második felében kerül sor a társadalmi befogadás érdekében megvalósult és jelenleg is folyamatban lévő, a Strukturális Alapokból finanszírozott *projektek* ismertetésére. Külön részben foglalkozunk a külföldi példák ismertetésével és az eddigi magyar tapasztalatokkal.

Tanulmányunk záró fejezetében összegezzük a társadalmi befogadási stratégiáról, az NFT-ről és annak programjairól, valamint a Strukturális Alapokból finanszírozott projektekről leírtakat.

### A Strukturális Alapok támogatási lehetőségei

Az Európai Unió strukturális és kohéziós politikája a négy Strukturális Alapon és az ezektől függetlenül működő Kohéziós Alapon keresztül valósul meg. Az EU Strukturális Alapjai:

1. Az *Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)* (European Regional Development Fund – ERDF), amelynek fő célja a regionális hátrányok csökkentése, a főbb területi egyenlőtlenségek kiegyensúlyozása.

2. Az *Európai Szociális Alap (ESZA)* (European Social Fund – ESF), amelynek támogatásai elsősorban az egyének foglalkoztathatóságának javítására összpontosulnak, de a munkaerőpiac jobb működését biztosító rendszerek és struktúrák fejlesztésére is felhasználhatók, összhangban az EU Foglalkoztatási Stratégiájával és a nemzeti foglalkoztatási akciótervekkel.

3. Az *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA)* (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF).

4. A *Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE)* (Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG), amely a mezőgazdasági és a halászati struktúrák fejlesztését célozza.

1. táblázat A Strukturális Alapok céljai és 2000–2006 között rendelkezésre álló forrásai

Strukturális Alapok	195 Mrd euró	Célja
ERFA Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERDF)	46,9%	Régiós különbségek és hátrányok csökkentése, elmaradt régiók gazdasági és társadalmi átalakulásának elősegítése.
ESZA Európai Szociális Alap (ESF)	33,5%	Foglalkoztathatóság javítása, vállalkozói készségek, esélyegyenlőség támogatása, humán erőforrásokba történő beruházások.
EMOGA Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs része (EAGGF)	17,4%	Mezőgazdasági versenyképesség javítása, vidék népességmegtartó erejének támogatása, természetes környezet, vidék kulturális örökségének megóvása és javítása...

Strukturális Alapok	195 Mrd euró	Célja
HOPE Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (FIFG)	2,2%	Halászat és természeti erőforrások egyensúlyának biztosítása. Modernizálás stb.

Forrás: ESZCSM (www.strapi.eszcsm.hu), illetve Oross (2003)

A Strukturális Alapok közül kettőre részletesebben is érdemes kitérni, mivel azok a csatlakozást követően a szociális ágazat fejlesztésében is jelentős szerepet tölthetnek be. Ezek az Európai Szociális Alap (ESZA) és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA).

### Az Európai Szociális Alap (ESZA)

Az ESZA alapvetően a foglalkoztatás támogatására és az emberi erőforrások fejlesztésére fókuszál. Tevékenysége öt területre terjed ki:

- Aktív munkaerő-piaci politikák fejlesztése (ezen belül a munkanélküliség és a tartós munkanélküliség leküzdése, megelőzése; a tartós munkanélküliek munkaerő-piaci reintegrációjának megkönnyítése; a fiatalok és a munkaerőpiacról átmenetileg kivonult, de visszatérő személyek munkába való beilleszkedésének támogatása.

- A munkaerőpiacra való visszatérés egyenlő esélyeinek támogatása, különös tekintettel a társadalmi kirekesztődés veszélyében élő személyekre, csoportokra (mint pl. fogyatékkal élők, etnikai kisebbségek, hajléktalan emberek stb.).

- Az élethosszig tartó tanulás politikájának részeként a szakképzés, oktatás, tanácsadás fejlesztése annak érdekében, hogy a munkaerőpiacra való jutás és ottmaradás feltételei javuljanak.

- A szakmailag jól képzett, gyakorlott és alkalmazkodóképes munkaerő, valamint a munkaszervezetek innovációs és alkalmazkodóképességének támogatása, vállalkozási készségek és a munkahelyteremtést elősegítő feltételek kialakítása. Továbbá a kutatás és technológia terén az ismeretek és a humán erőforrások erősítése.

- A nők munkaerő-piaci részvételét javító intézkedések.

Ezen az öt területen belül az alapnak három, igen fontos célkitűzést is figyelembe kell vennie. Ezek: a helyi foglalkoztatási kezdeményezések támogatása, az információs társadalomból származó előnyök és lehetőségek biztosítása mindenki számára, valamint a férfiak és nők esélyegyenlőségének minden területen való érvényesítése.

A fentebb összefoglalt területeken az ESZA által támogatott tevékenységek három nagy csoportot képeznek: a személyeknek nyújtott támogatások; a struktúrákat, rendszereket formáló, valamint az ezeket kiegészítő intézkedések támogatása.

2. táblázat Az Európai Szociális Alap tevékenységeinek csoportosítása

Humán erőforrások fejlesztése	Struktúrák, rendszerek	Kísérő intézkedések támogatása
a) oktatás, szakképzés (pl. tanoncképzés, alapismereti előképzés, foglalkoztatási rehabilitáció, foglalkoztathatóságot javító intézkedések, tanácsadás, pályorientáció, folyamatos továbbképzés is)	a) szakképzés, oktatás fejlesztése	a) kedvezményezetteknek biztosított szolgáltatások támogatása (pl. szociális jellegű ellátások és szolgáltatások)
b) foglalkoztatási támogatások és önfoglalkoztatók támogatása	b) munkaerő-piaci szolgáltatások korszerűsítése	b) munkaerő-piaci integráció érdekében alkalmazott egyénre szabott módszerek, az egyéni bánásmód elterjesztéséhez nyújtott támogatás
c) a tudomány, a kutatás és technológiai fejlesztés területén posztgraduális képzések, kutatóhelyek, vállalatvezetők, műszaki személyzet képzése	c) a munka világa és az oktatás-szakképzés intézményei közötti kapcsolatok fejlesztése	c) a közvélemény figyelmének felkeltése, tudatosítása, tájékoztatása és a nyilvánosság biztosítása
d) a foglalkoztatás új lehetőségeinek fejlesztése (ideértve a szociális szférát is)	d) a munka világában és a foglalkoztatás terén várható változások előrejelzésére szolgáló rendszerek kifejlesztése	

Forrás: ESZCSM (www.strapi.eszcsm.hu), illetve Oross (2003)

Az ESZA-t szabályozó rendeletben nincs közvetlen utalás a szociális szolgáltatásokra. Ugyanakkor a 2000–2006-os időszakra szóló irányvonalakat rögzítő Bizottsági Közlemény kimondja, hogy különleges figyelmet kell fordítani a fogyatékkal élők, az etnikai kisebbségek és más hátrányos helyzetű csoportok igényeire, valamint a megfelelő preventív és aktív intézkedések kidolgozására munkaerő-piaci integrációjuk érdekében.

Tekintettel arra, hogy az ESZA harmadik célkitűzése a képzés, az oktatás és a tanácsadás javítása, ebben az összefüggésben a szociális szektorban, illetve a szociális rehabilitáció területén dolgozó szakemberek is részesülhetnek ESZA-támogatásban, annak érdekében, hogy szaktudásukat bővítsék, ezáltal könnyebben integrálódjanak a munka világába, és magasabb színvonalú szolgáltatásokat nyújtsanak. Folyamatos képzésük hozzájárul az ágazat modernizációjához is.

Elvben az (általános) egészségügyi, szociális, jóléti vagy ezekkel összefüggő egyéb gondozási-szolgáltatási rendszerek fejlesztését szolgáló intézkedéseket az ESZA nem támogatja pusztán ilyen voltuk miatt. E területek egyes tevékenységei azonban annyiban mégis jogosultak lehetnek támogatásra, amennyiben olyan intézkedések szerves részét képezik, amelyek közvetlenül hozzájárulnak a munkanélküliség kezeléséhez, a munkaerőpiacra jutás egyenlőbb esélyeit növelő oktatási és képzési programokhoz, vagy a humán erőforrások fejlesztéséhez. A szociális ágazat

szempontjából külön is fel kell hívni a figyelmet egyrészt a foglalkoztatást, foglalkoztathatóságot segítő, a foglalkoztatási rehabilitációt szolgáló megoldásokra (különösen a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelemmel összefüggésben, a hátrányos helyzetű csoportok munkaerő-piaci integrációja kapcsán), másrészt a különféle foglalkoztatási vagy képzési intézkedésekhez kapcsolódó, ezeket kiegészítő (kísérő) szolgáltatásokra, személyre szabott segítségnyújtásra.

A kísérő intézkedések esetében a „kísérő intézkedés” fogalmat szerint kell értenünk. A támogathatóság szempontjából ezeknek az intézkedéseknek kapcsolódniuk kell olyan foglalkoztatási, képzési elemekkel, amelyeket az ESZA közvetlenül is támogat. Vagyis csak valamely foglalkoztatási, oktatási program megvalósítását segítő, azt kísérő tevékenységként támogathatók, pusztán önmagukban nem.

A kísérő intézkedések esetében központi szerepet játszanak a gondoskodásra szoruló eltartottak (idős emberek, gyermekek, beteg vagy fogyatékkal élő hozzátartozók) ellátásához nyújtott szolgáltatások, eszközök, amelyek növelik a különféle oktatási, illetve foglalkoztatást segítő tevékenységekben részt vevők esélyeit, lehetőségeit. Gondolhatunk itt olyan, a szociális és gyermekvédelmi törvényekben alapellátásként meghatározott személyes gondoskodást nyújtó ellátási formákra, mint pl. a házi segítségnyújtás, otthon ápolás-gondozás, gyermekek napközbeni ellátásai. Ezek fejlesztése egyrészt nagyban hozzájárul pl. a család és a munkahely összeegyeztetéséhez, ezen keresztül a nők munkaerő-piaci részvételének segítéséhez; másrészt foglalkoztatási lehetőséget is kínál, sok esetben éppen a munkaerőpiacra való visszakerülés szempontjából hátrányosabb helyzetű csoportoknak, pl. gyedről, gyesről visszatérő vagy 45 év feletti munkanélküli nőknek.

### *Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA)*

Az ERFA közreműködik olyan beruházások finanszírozásában, amelyek fenntartható munkahelyeket hoznak létre és óvnak meg; olyan infrastrukturális beruházások támogatásában, amelyek pl. növelik a gazdaság potenciálját, hozzájárulnak transzeurópai (közlekedési) hálózatok kialakításához a közlekedés, a telekommunikáció és az energiaszektor területén, illetve munkahelyteremtő gazdasági beruházások. Támogatja azonban a helyi fejlesztéseket és foglalkoztatási kezdeményezéseket is. A fejletlenebb régiókban, országokban ez az alap szintén közreműködik az oktatási és egészségügyi beruházások finanszírozásában.

Többek között az alábbi tevékenységekhez járul hozzá:

- ösztönző környezet kialakítása különösen cégek, elsősorban a kis- és középvállalkozók versenyképességének növelésére és fenntartható beruházásaik gyarapítására;
- kutatás és technológiafejlesztés;
- információs társadalom fejlesztése;
- turizmus és kulturális beruházások fejlesztése, kulturális és nemzeti örökség védelme, feltéve, ha azok fenntartható munkahelyeket hoznak létre;

- a környezet védelme és fejlesztése;
- a foglalkoztatás területén a nők és férfiak közötti esélyegyenlőség megteremtése elsősorban a cégek alapítása és az infrastruktúra vagy a szolgáltatások kialakítása során, amelyek lehetővé teszik a családi és munkahelyi élet összeegyeztethetőségét;
- transznacionális, határon átnyúló és régiók közötti kooperáció.

Az Európai Unió Tanácsa meghatározza azokat a célkitűzéseket, amelyekre az adott időszakban (kölségvetési periódusban) a strukturális alapok forrásai fordíthatók. Az Európai Unió hétéves költségvetési periódusokban tervez. Az a periódus, amelyhez Magyarország is csatlakozik a belépését követően, a 2000–2006 közötti időszakot fogja át. Vagyis a jelenlegi programozási periódus két és fél éves szakaszára csatlakozunk rá.

Várhatóan ez év végén, jövő év elején indul a 2007–2013-as költségvetési periódusra irányuló tervezés, amelyben már teljes jogú EU-tagállamként veszünk részt. Ezt készíti elő a Magyar Kormány decemberi határozata értelmében egy hamarosan elinduló tervezési munka, amelynek végeredménye Magyarország Átfogó Fejlesztési Terve lesz: egy olyan stratégiai dokumentum, amely – szemben a Nemzeti Fejlesztési Tervvel, amiről a későbbiekben lesz szó – nem csupán a strukturális alapokból társfinanszírozható fejlesztési elképzeléseket tartalmazza, hanem ennél lényegesen szélesebb területekre kiterjedő, átfogó tervet ír le.

## A Nemzeti Fejlesztési Terv

Magyarország Európai Uniói tagságának egyik legkézzelfoghatóbb eredményeként 2004–2006 között jogosulttá válik mintegy 1100–1600 Mrd forintnyi, az EU Strukturális Alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó fejlesztési forrás felhasználására.

A Strukturális Alapok általános szabályozásáról szóló Európai Uniói jogszabályok értelmében a kevésbé fejlett régióknak, illetve tagállamoknak (ahol a GDP nem éri el a Közösség átlagának 75 százalékát) – így Magyarországnak is – *Nemzeti Fejlesztési Terv* (NFT) keretében ki kell dolgozniuk és az Európai Bizottság elé kell terjeszteniük fejlesztési célkitűzéseiket és prioritásaikat ahhoz, hogy igénybe vehessék a Strukturális Alapok támogatásait. A Nemzeti Fejlesztési Terv elkészítéséért a Magyar Kormány a felelős.

A Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) stratégiai tárgyalási alapidokumentum, amely tartalmazza az ország helyzetelemzését, a korábbi időszak EU által támogatott fejlesztései eredményességének értékelését, a fejlesztési stratégiát, a stratégia megvalósításának tervezett eszközeit, a végrehajtás intézményrendszerének leírását, valamint az ún. ex-ante (a terv szakértők általi előzetes) értékelést, a partnerség igazolását és a pénzügyi ráfordításokat.

Az NFT készítésének fő felelőse a Miniszterelnöki Hivatal. Az NFT stratégiája öt operatív program keretében valósul meg:

- Gazdasági Versenyképesség Operatív Program

- Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program
- Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Program
- Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program
- Regionális Fejlesztési Operatív Program

A társadalmi kirekesztés és szegénység elleni stratégia Strukturális Alapokból társfinanszírozásra számító fejlesztési elképzeléseit legnagyobb mértékben a Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEF OP) tartalmazza, amelynek munkálatait a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium fogja össze az Oktatási és az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumok közreműködésével. A Regionális Fejlesztési Operatív Program több intézkedése szintén ezen stratégia megvalósulását segíti, segítheti elő.

## **Az Operatív Programok**

### *A Humán erőforrás-fejlesztési OP kapcsolódása*

A Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEF OP) az, amely a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) keretében a foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitikai, oktatáspolitikai területén valósít meg fejlesztéseket az Európai Unió Strukturális Alapjainak, elsősorban az Európai Szociális Alap (ESZA) és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), támogatásával.

A *Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program* célja a foglalkoztatás szintjének emelése, a munkanélküliség csökkentése. Különös figyelmet fordít a hátrányos helyzetű csoportok munkaerőpiacra való belépésének segítésére, s ezzel társadalmi kirekesztésük mérséklésére. Az Operatív Program támogatja továbbá a munkaerőpiac kínálati oldalának fejlesztését az iskolarendszeren belüli és kívüli képzéssel, az alkalmazkodóképesség és a vállalkozói készségek erősítésével, illetve a munkaerőpiaci szolgáltatások korszerűsítésével. A képzés, oktatás, illetve a munkaerőpiaci szolgáltatások infrastrukturális alapjainak erősítése kiemelt beavatkozási terület.

A Humán erőforrás-fejlesztési OP átfogó céljai:

- A foglalkoztatási szint emelése;
- A munkaerő versenyképességének javítása;
- A társadalmi beilleszkedés elősegítése.

E három átfogó cél közül a 3. „A társadalmi beilleszkedés elősegítése” az, amelyben legerőteljesebb a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem célkitűzéseinek megjelenése. „A leghátrányosabb helyzetű embereknek – elsősorban a romáknak és a fogyatékkal élőknek – a képzési és foglalkoztatási lehetőségekhez való hozzájutásának segítése szükséges a foglalkoztatás további növeléséhez. A hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztathatóságának javítása integrált megközelítésre épülő, célzott intézkedéseket kíván. Ahhoz, hogy mindenkinek esélye legyen a munkaerőpiacon való részvételre, a foglalkoztatás, az oktatás és képzés,

## MAGYAR UNIÓS TANULMÁNYOK

valamint a szociális szolgáltatások területén egyaránt erőfeszítéseket kell tenni a kirekesztés megelőzésére” – fogalmazza meg a HEF OP.

A célok megvalósítására szolgálnak a különféle fejlesztési területek (prioritások) és az intézkedések. A prioritások (lásd a táblázatot) közül három az ESZA által támogatott, egy pedig az ERFA által. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy az ESZA támogatására az ERFA a beruházásokat (épületek átalakítását, építését stb.) finanszírozza.

### 3. táblázat A HEF OP-ban kijelölt fejlesztési területek (prioritások)

ESZA-típusú	ERFA-típusú
1. Aktív munkaerő-piaci politikák támogatása	
	2. Társadalmi kirekesztés elleni küzdelem a munkaerőpiacra történő belépés segítségével
	4. Oktatási, szociális és egészségügyi infrastruktúra fejlesztése
3. Az élethosszig tartó tanulás és az alkalmazkodóképesség fejlesztése	

Forrás: ESZCSM ([www.strapi.eszcsm.hu](http://www.strapi.eszcsm.hu)), illetve Oross (2003)

A társadalmi befogadás erősítésére tervezett intézkedések a 2. prioritásban találhatóak. Alapvető, közös cél a hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatottságának bővítése, foglalkoztathatósági esélyeik növelése.

A társadalmi kirekesztés elleni küzdelem a munkaerőpiacra való belépés segítségével prioritás, amelynek egyik legfontosabb eszközeként az *oktatási rendszer integrációs kapacitásának megerősítését és a munkaerő-piaci részvétel elősegítését* nevesíti. Emellett a kirekesztés és a szegénység elleni küzdelem magába foglalja a *forrásokhoz, jogokhoz, javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítását*, a kirekesztés kockázatainak elkerülését, a legelesettebbek segítségét, minden érintett bevonását ezekbe a folyamatokba, valamint a *társadalmi kirekesztődés jobb megértését szolgáló tevékenységek támogatását*. A társadalom leghátrányosabb helyzetű csoportjai – *különösen a roma népesség, a hátrányos helyzetű térségekben élők és a fogyatékkal élők* – számára mind az *oktatásban, mind a munkaerő-piaci és szociális szolgáltatások hozzáférhetősége* tekintetében biztosítani kell az egyenlőséget. E társadalmi csoportok helyzetének, életminőségének tartós javítását az *oktatással, képzéssel és a reintegrációt segítő szolgáltatásokkal megalapozott munkaerő-piaci részvétel* biztosíthatja.

Az e prioritás alá sorolt három intézkedés célja a társadalmi kohézió, a beilleszkedés elősegítése a tanulási nehézségekkel küzdő fiatalok oktatásának támogatásával, a család és a munkahely összeegyeztetését segítő ellátások fejlesztésével, a hátrányos helyzetű csoportok – *iskolázatlanok, szakképtelenek, fogyatékkal élők, roma kisebbséghez tartozók, veszélyeztetett gyermekek és fiatalok, hajléktalan emberek, hátrányos helyzetű térségekben élők* – részére célzott foglalkoztatási, szociális, közösségfejlesztő és a társadalmi szolidaritást erősítő programok biztosítá-

sával, a társadalmi kirekesztés folyamatainak jobb megértésével és megelőzésével.

A három intézkedés neve, céljai:

*HEF OP 2.1 Hátrányos helyzetű tanulók esélyegyenlőségének biztosítása*

Az intézkedés célja, hogy segítse a hátrányos helyzetű tanulók oktatásban való részvételét, továbbtanulását, és ezáltal javítsa esélyüket a munkaerő-piaci és társadalmi beilleszkedésre. Az intézkedés kiemelt célcsoportját jelentik a roma, valamint a fogyatékkal élő tanulók.

A fenti célok elérése érdekében a hátrányos helyzetű, elsősorban a roma és a sajátos nevelési igényű tanulók oktatásában érintett szakemberek képzése és az integrációs oktatással kapcsolatos tantervek és módszertanok kifejlesztése központi program keretében a Közoktatás-fejlesztési Kht. felügyelete alatt valósul meg. A program második komponense keretében pályázni lehet intézményi együttnevelést célzó oktatási formák kialakítására és bevezetésére.

*HEF OP 2.2 Társadalmi befogadás elősegítése a szociális területen dolgozó szakemberek képzésével*

Fontos, hogy a szakemberek az ügyfeleknek és ellátottaknak ne csak az elsődleges szükségleteit lássák el, hanem készítsék fel, tegyék képessé, támogassák őket a munkaerő-piaci és képzési beilleszkedésre, részvételre. Ezáltal a szociális terület a korábbiaknál jobban illeszkedik a foglalkoztatás- és képzési politikához, mert a segítő munkához hozzákapcsolja a foglalkoztatási esélyek növeléséhez szükséges tudásokat is.

Az intézkedés keretében a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi befogadását támogató szolgáltatások hatékonyságának növelése a szociális területen és a bűnmegelőzésben tevékenykedő szakemberek és önkéntesek képzésével valósul meg.

*HEF OP 2.3 Hátrányos helyzetű emberek, köztük romák foglalkoztatásának elősegítése*

Az intézkedés célja, hogy esélyt teremtsen a hátrányos helyzetű csoportok (pl. szakképzetlenek, romák, szenvedélybetegek, fogyatékkal élők stb.) munkaerő-piaci és társadalmi beilleszkedésére. A munkaerő-piaci helyzet tekintetében a magyar társadalom leghátrányosabb helyzetű csoportját a roma népesség jelenti, ezért az intézkedés egyik fontos célja a romák foglalkoztathatóságának javítása.

A fenti célok kapcsán pályázni lehet célcsoport-orientált tevékenységekre (pl. oktatásba való visszailleszkedés elősegítése, képzések, tananyagok kidolgozása, munkatapasztalat megszerzésének támogatása, alternatív munkamódszerek bevezetése a fogyatékkal élők elősegítésére). Támogatásban részesül továbbá a szakmai segítségnyújtás jellegű tevékenységek sora (hálózatfejlesztés, helyi partnerség kialakítása, a projektet megvalósítók képzése).

A 2. prioritás mellett, amely az Európai Szociális Alap által társfinanszírozott, a 4. az infrastrukturális fejlesztéseket tartalmazó prioritás, melyet az Európai Regionális Fejlesztési Alap támogat. Az itt nevesített 2.

intézkedés szól a „társadalmi befogadást támogató” szolgáltatások infrastruktúrális fejlesztéséről.

*HEF OP 4.2 A társadalmi befogadást támogató szolgáltatások infrastruktúrális fejlesztése*

Az intézkedés egyik célja a már működő bölcsődék bővítése rugalmas szolgáltatásokkal (gyermekfelügyelet, játszócsoport, családi napközi), amelyek jobban alkalmazkodnak a családok – elsősorban a munkaerő-piacra visszatérni szándékozó nők – szükségleteihez. Emellett a hajléktalanok és fogyatékosokkal élők napközbeni ellátásának kiépítését is célul tűzi ki az intézkedés. A fejlesztések hatékonyságát fokozhatja, ha a beruházások a munkaerő-piaci rehabilitációt támogató programokkal kapcsolhatók össze.

E célok kapcsán pályázni lehet a család és munkahely összeegyeztethetőségét elősegítő, rugalmas bölcsődei szolgáltatások infrastruktúrájának kialakítására, és a hajléktalanok és fogyatékkal élők napközbeni ellátási formáinak kialakítására. Az intézkedés keretében mód nyílik épületek, helyiségek létesítésére, felújítására, vásárlására, átalakítására, fejlesztésére, bővítésére, felszerelésére és akadálymentesítésére.

### *A Regionális Fejlesztési Operatív Program kapcsolódása*

A HEF OP mellett megemlítendő a Regionális Fejlesztési Operatív Program (R OP) is. Ennek keretén belül szintén lehetőség nyílik 2004-től az ESZA- és az ERFA-támogatások igénybevételére a szociális, valamint a foglalkoztatáspolitikai területén.

A *Regionális Operatív Program* célja a régiók fejlesztése. Ennek részterületei: a gazdasági környezet javítása, a turizmus támogatása és egyes infrastruktúrális fejlesztések révén az integrált térség- és településfejlesztés, a régiók emberi erőforrásainak és tudásállományának javítása, és a környezetgazdálkodás fejlesztése.

A R OP intézkedései közül áttételesen több érinti, érintheti a társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet. Közvetlen módon azonban egy intézkedés található ebben az OP-ban, amely kifejezetten a hátrányos helyzetű emberek munkaerő-piaci beilleszkedését nevesítette céljaként:

*R OP 3.2 A hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatásának elősegítése*

Az intézkedés célja, hogy a nonprofit szektor a közösség számára fontos, piaci alapon meg nem valósuló tevékenységek kezdeményezésével munkalehetőséget biztosítson a tartósan állás nélkül maradtak számára. Emellett fontos cél a foglalkoztatást elősegítő helyi fejlesztések összehangolása, helyi foglalkoztatási stratégiák kialakítása.

### **Közös Memorandum a Társadalmi Befogadásról**

A 2000 márciusában megtartott *Lisszaboni Európai Tanácsi Ülésen* az EU azt a stratégiai célt tűzte ki maga elé a következő évtizedre, hogy a világ

legversenyképesebb és legdinamikusabb tudás-alapú társadalmává kíván válni, amely képes a fenntartható gazdasági növekedésre, több és jobb munkahely és erősebb társadalmi kohézió biztosítása mellett. Ennek érdekében a Tanács döntést hozott az uniós szintű társadalmi kirekesztődés ellenes stratégiáról, amit a nemzeti akciótervekből és az együttműködésen alapuló közösségi akciókból álló nyílt koordinációs mechanizmusra alapoznak (vagyis kötelező jogszabályokat nem vezetnek be a megfogalmazott célok elérése érdekében). A döntés értelmében a stratégiát konkretizáló célkitűzéseket később kívánták meghatározni.

A Lisszaboni Európai Tanácsi Ülést előkészítő európai bizottsági javaslat arról számolt be, hogy az EU tagországaiban a szegénységi küszöb alatt élők és a társadalmi kirekesztődéstől fenyegetettek száma elfogadhatatlanul magas. Ezért az EU célja, hogy csökkentse a szegénységi küszöb alatt élők arányát: 2000-ben a teljes népesség 18 százaléka élt a szegénységi küszöb alatt, ezt 2005-ig 15 százalékra, 2010-ig 10 százalékra kell csökkenteni, míg a szegénységben élő gyermekek számát a felére kell csökkenteni, ugyancsak 2010-ig.

A fenti célok megvalósítása érdekében az EU tagállamai által megfogalmazott *társadalmi kirekesztődés ellen felállított stratégia* a következő feladatokat foglalja magába:

- a társadalmi kirekesztődés jobb megértésének elősegítése folyamatos párbeszéd, információcsere és a legjobb gyakorlatok kölcsönös megismertetésének útján, közösen elfogadott mutatók alapján;
- a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem elvének középpontba állítása (*mainstreaming*) a tagállamok foglalkoztatási, oktatási és képzési, egészségügyi és lakáspolitikájában;
  - speciális célcsoportokra (pl. etnikai kisebbségek, gyermekek, idősek, fogyatékkal élők) irányuló akciók, amelyek közül az egyes tagállamok a helyzetüknek megfelelőeket választhatják ki.

A stratégia végrehajtásának eszköze a nemrégiben kialakított *nyílt koordinációs mechanizmus*, amely a következőkből áll:

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

A társadalmi kirekesztődés jobb megértése, valamint a nemzeti akciótervek keretében szervezett politikai együttműködés és kölcsönös tanulási folyamat érdekében a közösségi program keretében az alábbi akciók hajthatók végre:

- a társadalmi kirekesztődés jellemzőinek, okainak, tendenciáinak elemzése, összehasonlító statisztikák gyűjtése, közös módszerek kidolgozása, tanulmányok készítése során;

- politikai együttműködés, információcsere, a legjobb gyakorlatok kölcsönös megismertetése (ennek keretében az Európai Bizottság jelentést készít a társadalmi kirekesztődésről, amelyben bemutatja a nemzeti akcióterveket, valamint a vonatkozó közösségi politikák és akciók állását<sup>2</sup>);
- párbeszéd előmozdítása a különböző érdekeltek bevonásával, európai szintű hálózatépítés támogatása a szegénység és társadalmi kirekesztődés elleni harcban részt vevő nem kormányzati szervek között.

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

1. Lehetővé kell tenni, hogy a foglalkoztatottság és a forrásokhoz, jogokhoz, javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés mindenki számára elérhető legyen.
2. Csökkenteni kell a társadalmi kirekesztődés kockázatát.
3. Segíteni kell a letehetőbbeket.
4. Minden érintettet mozgósítani kell a társadalmi kirekesztés megakadályozására.

A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem komplex jellegéből adódóan a tagállamoknak nemzeti akcióterveik elkészítése során a fenti célkitűzések mellett összhangban kell maradniuk az Európai Foglalkoztatási Stratégia keretein belül megállapított foglalkoztatáspolitikai irányvonalakkal. Ezek teljesítése segítséget nyújt a kirekesztődés elleni küzdelemben is. Ugyancsak fontos eleme a küzdelemnek a nemzeti társadalombiztosítási rendszerek, a tudásalapú társadalomba való bekapcsolódás elősegítése.

Ezekkel a folyamatokkal párhuzamosan az EU célul tűzte ki, hogy a tagjelölt országokkal is együttműködési folyamatot indít. A folyamat elsődleges célja volt az együttműködés megteremtése annak érdekében, hogy 2003. végére minden tagjelölt ország a Bizottság segítségével elkészítsen egy *Társadalmi Befogadással Kapcsolatos Közös Memorandumot (Joint Inclusion Memorandum – JIM)*. Ez a memorandum tartalmazza az adott ország vonatkozásában a társadalmi beilleszkedéssel kapcsolatos fő kihívásokat és tervezett szakmapolitikai intézkedéseket, az EU által felállított közös célkitűzések figyelembevételével.

### *A magyar társadalmi befogadási stratégia*

Az Európai Unió Bizottsága és a Magyar Kormány 2003 végére közösen készítették el a társadalmi befogadással szülő közös memorandumot. Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium civil koordinációért felelős politikai államtitkára, dr. Göncz Kinga kísérelve a következő-

<sup>2</sup> A 2001. évre vonatkozó jelentését október közepén tette közzé a Bizottság.

képpen fogalmaz: „Maga a Közös Memorandum-tervezet két alapvető feltételnek próbál megfelelni. Egyrészt igyekszik eleget tenni mindazon terjedelmi és tartalmi szempontoknak, amelyek valamennyi csatlakozó ország esetében egységesen kerültek kialakításra. Másrészt, ezeken a kereteken belül áttekinti a magyar kormányzat társadalmi kirekesztés elleni törekvéseit és az előrelépés azon főbb irányait, amely lépések megtételére a Kormány és a tárcák tervei, programjai szerint reális, vállalható lehetőség mutatkozik.” A dokumentum egy gazdasági és társadalmi helyzetleírással kezdődik, majd a kulcsfontosságú kihívásokra tér át. A negyedik fejezet a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem négy célkitűzésének megfelelően azt az eszközrendszert írja le, melynek segítségével a Magyar Kormány csökkenti a szegénységet, a társadalmi kirekesztést. Vélhetőleg erőteljesebben az EU elköteleződését, semmint a magyar fél valódi prioritásait tükrözi, hogy az ötödik rész a nemek közötti esélyegyenlőség és szegénység kapcsolatáról szól. A következő fejezet a statisztikai adatgyűjtésről, pontosabban az EU egy új adatgyűjtési rendszerének átvételéről ír. A hetedik fejezet az EU Strukturális Alapjainak e célra irányuló (tervezett) felhasználásáról szól, míg a záró (nyolcadik) fejezet az összefoglalást tartalmazza.

A Memorandum szövegének kidolgozásakor a csatlakozó országok számára elsősorban az EU Bizottság által egységesen kialakított terjedelmi, szerkezeti és tartalmi szempontok voltak mérvadóak. A dokumentum e keretek között törekszik a szegénység és a társadalmi kirekesztés terén jelentkező alapvető hazai kihívások, feladatok, főbb törekvések áttekintésére, összhangban az EU társadalmi kirekesztés elleni stratégiájával.

Nagyon fontos erénye a dokumentumnak, hogy egységes szerkezetben, egységes szempontok alapján írja le, s határozza meg azokat a jellemzőket, kihívásokat és szakmapolitikai elköteleződéseket, amelyek a szegénység és társadalmi kirekesztés vonatkozásában Magyarországon tapasztalhatók. A Magyar Kormány bátor és nagyon fontos vállalásokat fogalmazott meg, (a szociális szakma számára tudott) lényeges és alapvető állításokat, (ön)kritikát. A szociálpolitika és a foglalkoztatáspolitikai egymásrautaltságának hangsúlyozása, illetve annak igénye, hogy az eszközök működtetésével e két területen egymás hatását erősítsék, nagyon fontos, mindenképpen vállalható és vállalandó cél: nemcsak a (mindenkori) kormányzat, hanem a szociális szakma számára is.

Mindezek mellett van néhány olyan pont, amelyben kritikával illetjük a dokumentumot. Úgy gondoljuk, a Memorandum esetében nem egyértelmű, hogy ez egy olyan, általános (szakma)politikai célokat, elköteleződéseket tartalmazó dokumentum, amely inkább hasonlít egy kormányprogramhoz, csak részletesen (részletesebben) szól a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelemről; vagy inkább egy olyan dokumentum, amely a tagállamok többségének nemzeti cselekvési terveit követve, részletesen kívánja tárgyalni, ütemezni a következő két év lépéseit.

A Memorandum nagyon sok szakterületet, részpolitikát ölel fel: megállapítások találhatók benne a foglalkoztatáspolitikát, oktatáspolitikát, egészségügyet, a nyugdíjrendszert, lakáspolitikát, igazságszolgáltatást, szociális segélyezést stb. érintően. A dokumentum olvasása során azon-

ban érzékelhetővé válik, hogy az e területek közötti együttműködés gyenge, erőtlen. Az egyes részeket (részpolitikákat) vélhetően önállóan dolgozták ki, így – lényegében – ezek egymás mellé rendezése található a szövegben.

Lényegesnek tartjuk a Memorandumban azt az igazgatással szemben elhangzó (ön)kritikát, amely a célkitűzések, prioritások között az első két helyen az indirekt kormányzati magatartásformák fejlesztéséről, valamint a világosabb és egyértelmű feladat- és felelősségmegosztás rendjéről értekezik. Az ágazatközi együttműködés központi kormányzaton belüli (minisztériumközi) együttműködésének biztosítására létrejött a Társadalmi Kirekesztés Elleni Bizottság, ugyanakkor hiányzik maguknak a kirekesztetteknek (illetve érdekvédelmi szervezeteiknek) a közvetlen bevonása.

A kirekesztés elleni küzdelem magyar stratégiája a szolgáltatások erősítésére, fejlesztésére helyezi a hangsúlyt. A különféle egyéb eszközök – mint pl. adópolitika, segélyezés – megjelennek ugyan a dokumentumban, de súlyuk, szerepük kevésbé jelentős. A szolgáltatások esetében a hozzáférés fogalma kap központi szerepet. A hozzáféréseken egyfelől a kiépítettség (illetve annak hiányát), másfelől a rugalmas (a kliensek szükségleteinek megfelelő) nyitva tartást, (környezeti és kommunikációs) akadálymentességet értik a Memorandum megfogalmazói.

#### *A Strukturális Alapok hatékony felhasználása a társadalmi befogadás érdekében*

Mint tanulmányunkban korábban kifejtettük, a szociális ágazat fejlesztési lehetőségeinek többsége a Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEF OP) intézkedései között található. Magyarország azonban akkor fogja tudni hatékonyan végrehajtani a Társadalmi Befogadásról szóló Közös Memorandumban kitűzött feladatokat, ha a Nemzeti Fejlesztési Terv által meghatározott Operatív Programoknak szinte mindegyikébe „becsempészi” a szociális dimenziót. A Memorandum magyar szövege alapján vélelmezhető, hogy a döntéshozói szinten megjelenő, szektorok szerinti elkülönülés nem kedvez ennek a folyamatnak. A foglalkoztatási, szociális és gyermekvédelmi problémákkal foglalkozó állami és nem-állami szervezeteknek, nagyoknak és kicsiknek egyaránt maguknak kell ráatalálniuk a helyi szintű együttműködés lehetőségeire.

A HEF OP mellett az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program 3.4-es intézkedése érdemel említést, amely a magyar falvak fejlesztéséhez nyújt támogatást. Ezen belül többfunkciós közösségi épületek létrehozásáról, játszótérek, közösségi terek felújításáról, falumegújítási tervekről van szó, amelyekben elsősorban a szociális ágazat feladata lenne, hogy érvényesítse a befogadási stratégiát. Ugyanebben az intézkedési pontban a 3.5. a LEADER+ program a társadalmi részvétel erősítését célozza a gazdaságfejlesztésben, valamint – általában – a helyi szintű közösségi részvételt. E feladatoknak a társadalmi befogadást elősegítő végrehajtása a közösségfejlesztők, illetve a közösségi szociális munkások részvétele nélkül szinte elképzelhetetlen. A Környezetvédelmi és Infrastruktúra

Operatív Program (KI OP) 1.6-os intézkedése lehetővé teszi szociális intézmények részére is a környezetbarát fűtés-rekonstrukciót és szigetelést.<sup>3</sup>

A Regionális Operatív Program (R OP) a fentieknél is tágabb teret nyújt a befogadási stratégia végrehajtására. A 2.2-es intézkedés a hátrányos helyzetű csoportok által lakott városrészek rehabilitációjára nyújt lehetőséget, és mint azt a továbbiakban, a külföldi példák bemutatásánál látni fogjuk, ez különösen hatékony módja a befogadási stratégiák érvényesítésének. Ugyanitt a 2.3-as intézkedés az általános iskolák és óvodák felújítására és korszerűsítésére nyújt forrásokat, ami azokban a falvakban válhat különösen fontossá, ahol más, napközbeni ellátásra nincs lehetőség. A R OP 3.1. intézkedése civil szervezetek és a közigazgatás közötti együttműködés forrásait igyekszik megteremteni. Ez jelentheti például szociális kerekasztalok, humán érdekképviseleti, illetve egyeztetési fórumok szervezését. Már említettük a 3.2-es intézkedést, amely a helyi foglalkoztatási kezdeményezéseket, valamint a szociális gazdasági kezdeményezéseket támogatja. Nem felejtkezhetünk meg a felsőoktatás és a civil szféra együttműködési lehetőségéről a befogadási stratégia végrehajtásában. Ez, a HEF OP már ismertetett intézkedései mellett, a R OP-ban is megjelenik, a 3.3-as intézkedésben.

Mint a fentiekben hangsúlyoztuk, a szociális területet érintő intézkedések *soha nem jelennek meg önmagukban*, minden esetben más területekhez kapcsolódnak. Tehát úgy a HEF OP, mint a többi operatív program intézkedéseinek végrehajtásánál (végső soron a pályázásnál és a projektek végrehajtásánál) szoros együttműködésre lesz (van) szükség a szociális terület és a foglalkoztatáspolitikával foglalkozó állami és nem-állami intézmények, az oktatási intézmények, a regionális fejlesztés különböző szervezetei, a vállalkozói szféra vagy például a környezetvédelemmel foglalkozó szervezetek között. Ezek sokszor a korábitól eltérő, tágabb spektrumú, innovatív elképzeléseket igényelnek, és olyan nyitottságot kívánnak meg a szociális szféra szereplői részéről, amelyre eddig nem „kényszerültek”.

A fenti forrásoknak a befogadási stratégia végrehajtásában való hatékony felhasználása érdekében mindenképpen célszerű lenne országszerte olyan, célzott képzési programokat szervezni, amelyek konkrét, kézzelfogható ismereteket nyújtanának a szociális területen dolgozó – a pályázástól sokszor még ma is idegenkedő – szakemberek számára. Célszerű lenne, ha már a képzések szervezése során gondolnának a szektorok közötti együttműködésre. Olyan workshop-jellegű modulokra gondolunk, amelyekben egy (akár fiktív) *pályázat kidolgozásában* együttműködnének a szociális szakemberek a regionális fejlesztéssel, környezetvédelemmel, foglalkoztatással és képzéssel foglalkozó, állami és nem-állami szervezetek szakembereivel.

A következő témákkal kapcsolatban mindenképpen szükséges volna képzéseket indítani:

- A Strukturális Alapok felhasználása a szociális területen

<sup>3</sup> Herpainé Márkus Ágnes: Az egyes ágazati politikák területi összekapcsolódásai a humán erőforrás-fejlesztési politikában. Kapocs. 2004. 12. Megjelenés alatt.

- Tagállami példák a Strukturális Alapok felhasználására
- Az operatív programokon belül a szociális szakma lehetőségei
- Együttműködő team-ek létrehozása – országon belül és országhatáron átnyúlva
- Hogyan írjunk pályázatot? Mit vár el az Európai Unió a pályázóktól?
- Milyen nehézségek adódhatnak a projekt-időszakban?
- Mi az „értékelés”? Hogyan végezzük el saját projektünk értékelését?

Hatékony módja lenne az ismeretek átadásának, ha külföldi (korábban is EU-tagállam) országokból érkezhetnének hazánkba olyan szakemberek – elsősorban szociális munkások, pszichológusok, pedagógusok, munkaügyi tanácsadók –, akik a hazájukban részt vettek a társadalmi befogadást célzó projektekben. Rövid előadásban ismertethetnék a projektjüket, és a hallgatóság szabadon kérdezhetne ott. Nem valamiféle hosszú távú kiküldetésekre gondolunk, hanem legfeljebb pár hetes itt-tartózkodásra. A hazai szakembereknek azonban így is sokat jelentene a kézzelfogható példák bemutatása.

Jó példák, ötletadó projektek (melyeket közvetlenül, illetve a képzések során is fel lehet használni) születtek a korábbi EU-országokban, és itthon is. Az alábbiakban először egy olyan külföldi példát ismertetünk, amely rávilágít arra, hogy milyen széles együttműködésben gondolkodhat a szociális szakma akkor, amikor a Strukturális Alapokat kívánja igénybe venni a szegénység és kirekesztés oldásában.

Ugyanakkor Magyarországon is születtek a Strukturális Alapok fent ismertett prioritásainak megfelelő, jól hasznosítható projektek. Először jellemezzük és csoportosítjuk ezeket, majd bemutatunk közülük egyet, amelyet jellemzőnek találunk.

### Külföldi példák

A másutt ismertetett<sup>4</sup> külföldi példák között találunk számos – az Európai Szociális Alapból finanszírozott – oktatási, képzési programot, elsősorban hátrányos helyzetű fiatalok számára. Innovatív megoldásokat arra, hogyan lehet a tartósan munka nélkül lévő idősebb férfiakat ismét aktivizálni, ráadásul úgy, hogy az egyúttal a környezet védelmét is szolgálja. Olyan egészségügyi projektek is léteznek, amelyek beruházás-jellegűek, és így az Európai Regionális Fejlesztési Alap forrásaiból valósultak meg. Szintén az ERFA a forrása számos olyan projektnek, amelyek a rossz állapotú, gettósodó városrészek rehabilitációját összekötötték a szociális támogató szolgáltatások kiépítésével, illetve fejlesztésével.

A külföldi projektek csoportosítását elvégezhetjük egyfelől a forrás (alapvetően ESZA vagy ERFA) alapján, másfelől célcsoport szerint. Fi-

<sup>4</sup> Herpainé Márkus Ágnes – Szikra Dorottya (2003): Mit és hogyan fejleszthetünk a szociális szférában az Európai Unió támogatásai segítségével? In: Kapocs 5.; Herpainé Márkus Ágnes – Szikra Dorottya (2003): Gyerekekre és családokra irányuló segítő munka – idehaza és az EU-ban. In: Kapocs 8.

gyelembé véve az ismertetett operatív programokban meghatározott lehetőségeket (összefésülve tehát a külföldi gyakorlatot a magyar NFT-vel), a következő kategóriákat alkottuk: szenvedélybetegek és pszichiátriai betegek integrációja, tartós munkanélküliek reintegrációja, fogyatékkal élők integrációja, elmaradott városrészek és vidéki települések komplex fejlesztési programjai, képzés és átképzés hátrányos helyzetű csoportoknak, szociális és egészségügyi intézmények infrastrukturális fejlesztése, gyermekjóléti szolgáltatások.<sup>5</sup>

Fontos megjegyezni, hogy komplex, a kategóriákon, illetve a megjelölt prioritásokon átnyúló projektekről van szó: éppen ebben rejlik sikerük titka. A magyar pályázóknak – a szociális területen is – éppen ezt a szektorokon és gondolkodásmódokon átívelő, a széles körű együttműködésen alapuló projekt-munkát kell megtanulniuk ahhoz, hogy sikerrel pályázzanak a Strukturális Alapok forrásaira, és sikerrel vegyenek részt a társadalmi befogadási stratégia megvalósításában.

Az alább ismertetett példák egymástól merőben eltérőek, de mindketőt az Európai Strukturális Alapok támogatásával valósult meg, és működik ma is. Az első példát Portugáliából „importáltuk”. Portugália a csatlakozása idején a magyarországinál jóval fejletlenebb szintről indult. Elég itt csak a nyolcvanas években még komoly mértékű analfabetizmust említeni. Szociális ellátórendszere mind a mai napig hagy kívánnivalót maga után, így bizvást összevethető a hazai (sok területen fejlettebb) ellátásokkal. Az alább ismertetett példa egy állami nevelőintézetéről szól, amelyben többek között egy szakmunkásképző is működik. Az intézmény költségvetését ma már szinte rutinszerűen ESZA-forrásból egészítik ki, tehát a folyamatos, megfelelő színvonalú képzést és ellátást biztosítják az EU segítségével.

A másik példa pedig azért állhat közel hozzánk, mert Ausztriából, Bécsből származik, és a kisebbségek helyzetének javítását szolgálja, még-hozzá úgy, hogy az érintettek egyenrangú félként irányították az eseményeket már a pályázat megtervezésének kezdete óta. Az eseményeknek nem passzív befogadói, hanem aktív részesei és alakítói lettek a „Kisebbségek piaca” megalkotói.

### *Veszélyeztetett fiatalok képzése Portóban<sup>6</sup> az Európai Szociális Alap támogatásával*

A Henrik infáns Vendéglátó-ipari Szakmunkásképző Intézetet 1990-ben az észak-kelet portugáliai Izedában alapították, majd öt évvel később áthelyezték Portóba, ahol most egy impozáns kastélyban kapott helyet. 2000-ig magánalapítványként, azóta önálló állami intézményként működik. Felettes szervei az Oktatási Minisztérium és az Igazságügyi Minisztérium. Épületét az ez utóbbiban működő Társadalmi Reintegrációs Intézettől<sup>7</sup>

<sup>5</sup> A projektek teljes felsorolását és leírását lásd: Szikra Dorottya: Az Európai Unió támogatási gyakorlata – tagállami példák a szociális és a gyermekvédelmi terület fejlesztésére. Kézirat. ESZCSM, Stratégiai Önálló Osztály. Budapest, 2003. ([www.eszcsm.hu](http://www.eszcsm.hu))

<sup>6</sup> Köszönet Rasztoovich Emesének a helyszínen szerzett információkért.

<sup>7</sup> Institute of Social Reintegration (IRS).

kapta. Az Európai Szociális Alap a kezdetektől finanszírozza a képző intézmény bizonyos tevékenységeit.

Az iskola félig zárt intézmény. Elsősorban olyan gyerekeknek nyújt általános iskolai oktatást, szakmai képzést és személyes tanácsadást, akik a Társadalmi Reintegrációs Intézet ún. nevelési központjaiban (nevelőintézeteiben), vagy egyéb szociális intézményekben laknak. Ezek a fiatalok többszörösen hátrányos helyzetűek: a legtöbb esetben nincsenek jelen a szüleik, sok köztük az elhagyott gyermek, illetve többen vannak olyanok, akik bűncselekmények miatt kerültek intézeti felügyelet alá. A szakmunkásképző intézet ugyanakkor „kívülről” is fogad diákokat, bár ők kisebbségben vannak.

Fő profiljuk az alapszintű pincérképzés. Ennél magasabb szint a szakács-, illetve a cukrász-, valamint a felszolgáló- és a bárpultos-képzés, ami az általános iskolai rendszer második szintjének elvégzése után következhet. A legmagasabb szintű képzés a hazai szakközépiskolai szintnek felel meg. A tanulók száma 2003-ban 120 volt, ebből 38 fő vett részt a szakközépiskolai képzésben.

Mivel az itt tanulókat a sikertelen iskolai előélet, az instabil és deviáns magatartásformák és a hátrányos szociális helyzet jellemzi, képzésükhöz alternatív módszereket használnak a pedagógusok. A szakmai képzés lehetőséget ad a gyerekek számára a munkaerőpiacba való beilleszkedésre, annál is inkább, mert a portugál Statisztikai Hivatal szerint a vendéglátóipar a helyi gazdaságnak az egyik, egyértelműen növekedést mutató szektora.

Az intézmény egy sor állami, önkormányzati és egészségügyi intézménnyel dolgozik együtt. Legfontosabb kapcsolata a szintén a Társadalmi Reintegrációs Intézet felügyelete alá tartozó *Szent Antal Nevelőintézet*, amellyel osztoznak a 17. századi épületen.

Az iskolán kívüli gyakorlatot vendéglátóipari egységekkel és egyesületekkel aláírt szerződések keretein belül biztosítják. Ezek a gyakorlatok az esetek nagy részében a konkrét elhelyezkedést is garantálják.

Az osztályfőnökök folyamatos kapcsolatot tartanak fenn az érintett intézetek nevelőivel, és minden tanulóról egyéni dossziét vezetnek. Az iskola tanácsadó testülete havonta ülészik, ahol a nevelők, a tanárok, a diákok és az önkormányzat képviselői mellett jelen van a Társadalmi Reintegrációs Intézet is.

Az iskola keretein belül a tanulók alapvető egészségügyi vizsgálatát is elvégzik. Kapnak hepatitis-oltást, és rendszeres tuberkulózis-vizsgálaton esnek át.

Témánk szempontjából fontos, hogy a tanulók *havi 100 eurós támogatásban részesülnek*, aminek fedezetét az Európai Szociális Alap biztosítja. Ez az összeg kizárólag a tanulót illeti meg, sokszor a szülők sem értesülnek arról, hogy a gyerek kézhez vette az összeget.

Az iskola a portugál PRODEP-programon keresztül pályázik az Európai Szociális Alaphoz. (A PRODEP a képzésre és a fiatalok integrációjára szolgáló európai uniós pénzek országos elosztását végzi.) Évente kell pályázatot benyújtani, egyet az alap- és szakmunkás-szintű képzésre, egy másik pályázatot pedig a szakközép-iskolai szintű képzésre. A pályázati rendszerrel kapcsolatos gond, hogy az nincs összhangban az is-

kolai naptárral. Ezért nem lehet előre tudni, hány új osztály indítására lesz lehetőség, illetve fedezet nélkül kell elindítani az új osztályokat. (Ez történt a 2002/2003-as tanévben.)

Az első és a második szintű szakképzést az ESZA 75 százalékban finanszírozza. A fennmaradó részt fele-fele arányban az Oktatási és az Igazságügyi Minisztérium adja. A harmadik szintnél az arány a következő: 57 százalék ESZA és 42 százalék állami hozzájárulás. Jellemző, hogy az ESZA-tól igényelt pénznél (a benyújtott pályázaton megjelölt összegnél) mindig kevesebbet kapnak. Évek óta pályáznak egy szociális munkás és egy pszichológus bérére, de erre eddig nem kaptak támogatást egyik forrásból sem.

### *Kisebbségek piaca Ausztriában<sup>8</sup> az Európai Regionális Fejlesztési Alap támogatásával*

Ausztriában, csakúgy, mint a többi európai országban, a bevándorló kisebbségek gyakran a nagyvárosokban koncentrálódnak. A diszkrimináció és a rasszizmus következtében ezek a csoportok itt gyakran a többségi társadalom peremére kerülnek. A bécsi Gürtel negyedben a helyi piacot (*Yppenplatz*) az URBAN-program segítségével úgy újították fel, hogy az most az etnikai kisebbségek tradicionális élelmiszereit árusító vonzó piacterré vált. A piac felújítását az érdekeltek részvételével tervezték meg, ezzel is segítve a betelepültek integrációját.

A piac ma olyan turisták vonzó célpontjává vált, akik egyébként nem látogattak volna el Bécs szegényebb negyedeibe. A vásárlókat pedig arra ösztönzi, hogy a hosszadalmas autózást mellőzve, a városszéli bevásárló-központok helyett a közeli boltokban szerezzék be a friss élelmiszert. Így a környezet kevésbé károsodik, és egyúttal az egyébként hátrányban lévő helyi gazdaság bevételre tesz szert.

De nem csupán a piac kelt új életre. A „Reálishan Tervezzünk!”<sup>9</sup> nevű kezdeményezés nyomán Ausztriában egy, még újszerű folyamat indult el. A piac felújításával kapcsolatos döntésekben a helyi közösség számos csoportja vett részt. Nyilvános üléseken választották meg a munkacsoportban részt vevő üzletembereket és magánszemélyeket. A nagybani kereskedőket is magában foglaló csoport 35 tagot számlált. Összesen nyolcszor találkoztak a piacot tervező mérnökkel, hogy újra és újra módosítsák az elkészült tervet. A végső megoldást konszenzussal fogadták el a résztvevők.

Ausztriában minden bizonnyal ez volt az első alkalom, amikor a társadalom peremén élő csoportokat is olyan jogosítvánnyal ruházták fel, hogy érdemben beleszólhattak környezetük alakításába. A kezdeményezés nyomán létrejött a helyi piaci kereskedők egyesülete.

A bevándorlók célzott megsegítése mellett az URBAN-program több kisebb, helyi projektet is támogat. Ezek mind az olyan „társadalmilag

<sup>8</sup> Österreich. Giving the local market a facelift.  
Forrás: [www.europa.int/comm/regional\\_policy](http://www.europa.int/comm/regional_policy)

<sup>9</sup> „Planning for Real”.

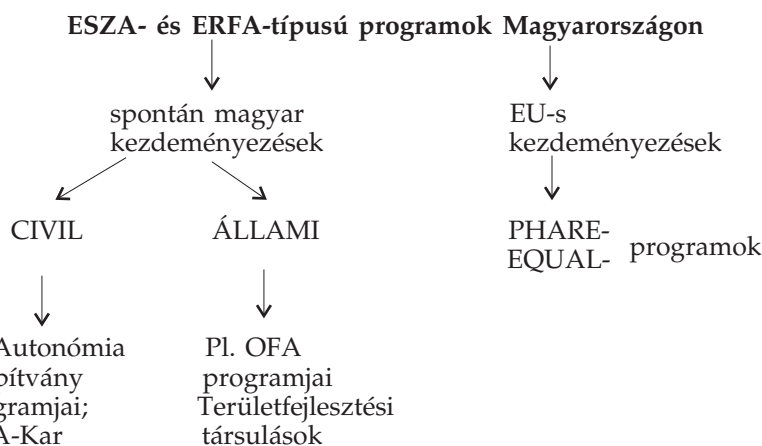
gyenge” csoportokat támogatják, mint a fiatal korosztály vagy az idősek. A lakhatással kapcsolatos tanácsadástól kezdve a képzési és álláslehetőségeken keresztül sok kérdéssel kapcsolatban kaphatnak tájékoztatást a helyben lakók.

A piac felújítása csakhamar befejeződik, és nemsokára egy új rekreációs létesítményt is megnyitnak. Mivel ez utóbbi a piac közelében van, várható, hogy még több látogatót fogadhatnak ebben a városrészben.

### Magyar tapasztalatok

Lehetetlen volna mindazon programokat, projekteket bemutatni, amelyek Magyarországon a rendszerváltás óta a szociális területen megvalósultak, és amelyeket ma „ESZA-típusúnak” vagy „ERFA-típusúnak” nevezhetnénk.<sup>10</sup> A fenti kifejezések ugyanis nem jelentenek mást, mint hogy az adott programok az Európai Szociális Alap, illetve az Európai Regionális Fejlesztési Alap – dolgozatunk elején ismertetett – célkitűzéseinek, eszköztárájának megfelelően valósultak meg.<sup>11</sup>

A Magyarországon megvalósult és ilyen jelzővel illelhető programokat két részre lehet osztani: az egyik csoport az olyan hazai kezdeményezéseké, amelyeknek eleinte semmi közük nem volt az Európai Unióhoz, és mégis ilyen „típusú” programokat hoztak létre. A másik csoport az Európai Unió tudatos beavatkozásának folyományaként a szociális és a területfejlesztési ágazatban megvalósult programok összessége, amelyek természetesen tudatosan alkalmazkodtak az Unió belső szabályaihoz, célkitűzéseikhez.



<sup>10</sup> Az itt ismertetettekhez hasonló projektekről lehet olvasni: Szikra Dorottya: A Strukturális Alapok fogadásának előkészítése Magyarországon. „ESZA-típusú” és „ERFA-típusú” programok a szociális és a gyermekvédelmi területen. Sikeres példák a hazai PHARE-, EQUAL- és OFA-programokra. Tanulmány az ESZCSM Stratégiai Önálló Osztálya számára. Kézirat. Budapest, 2003. [www.eszcsm.hu](http://www.eszcsm.hu)

<sup>11</sup> Az általános szóhasználat mellett természetesen létezik az Európai Unió saját feltételrendszere, amely alapján hivatalosan „ESZA-típusúvá” nyilvánít programokat. Ez történt például az OFA egyes programjai esetében.

Az első csoport tagjait a következőképpen jellemezhetjük: Ezek a programok eleinte *spontán módon*, a hazai társadalmi problémákra adott válaszként jelentek meg, és semmiféle tudatos kötődésük nem volt az Európai Unióhoz, annak irányelveihez. Az EU-hoz eleinte nem kötődő, most mégis „EU-kompatibilis” programok részint állami kezdeményezésre, részint a nonprofit, illetve a civil szektor önszerveződő folyamatai révén valósulhattak meg.

Az ESZA-típusú, államilag finanszírozott programok tipikus példája az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány és Kht. (OFA) több mint tíz éves tevékenységének java része, amelyet a hazai munkanélküliség, illetve az egyes társadalmi csoportoknak a munkaerőpiacról való kiszorulása hívott életre. A tudatosan állami kötődés nélkül létrehozott és fenntartott nonprofit szervezetek ilyen tevékenységére példa az Autonómia Alapítvány, amelynek programjai ma már részben „ESZA-típusúnak” nevezhetőek, holott magához az Európai Szociális Alaphoz semmi köztük nincsen. ERFA-típusú állami kezdeményezés a területfejlesztési társulások létrehozásának ösztönzése, és ERFA-típusú, nem-állami tevékenységet folytat több mint tíz éve a Zala-Kar vagy a Csereháti Településszövetség. Ezekben az esetekben egyszerűen arról van szó, hogy hazai szervezetek (államiak és nem-államiak egyaránt) hasonló kihívásokra hasonló irányban keresték a választ, mint az Európai Unió tagországai.

A második csoport a PHARE-programok (illetve más, itt nem vizsgált uniós kezdeményezések) csoportja. A PHARE-programot az Unió eleinte Lengyelország és Magyarország gazdasági és politikai átalakulásának elősegítésére hozta létre, később azonban a volt keleti blokk többi országára is kiterjesztették. A szociális területen megvalósult PHARE-programok az állam és a nonprofit szektor együttműködését, az alapvető (de hiányzó) intézményrendszerek felállítását, később pedig innovatív kezdeményezéseket támogattak. Ezek a PHARE-programok szinte kivétel nélkül tartalmaztak ESZA-jellegű elemeket, de a kifejezetten az Európai Szociális Alap fogadására való előkészülést támogató ESZA-típusú programok az utóbbi években (jellemzően 1999-től) sokasodtak meg.

ESZA-típusú PHARE-programok (amelyek a szociális területet közvetlenül is érintették) az utóbbi években a következők voltak:

- HU-99.04.01: „A halmozottan hátrányos helyzetű, elsősorban roma fiatalok társadalmi beilleszkedésének támogatása”
- HU-00.08.02: „A képzésből a munka világába történő átmenet támogatása”
- HU-00.08.03: „Halmozottan hátrányos helyzetű lakosságcsoportok foglalkoztathatósága és tartós foglalkoztatása”
- HU-01.01.01: „A halmozottan hátrányos helyzetű, elsősorban roma fiatalok társadalmi beilleszkedésének támogatása” program 5. alprogramjaként megvalósuló EQUAL-program
- HU-01.04.02: „Nők munkaerő-piaci reintegrációja”
- HU-01.05.02: „A foglalkoztatási rehabilitáció eszköztárának rendszerszerű fejlesztése
- HU-02-01.04: „Küzdelem a munka világából történő kirekesztődés ellen”.

Az alábbiakban egy PHARE-program keretében megvalósuló projektet mutatunk be. A „Nők munkaerő-piaci reintegrációja” című program a következő célt tűzte ki maga elé: úgy szeretne nőket visszavezetni a munkaerőpiacra, hogy a munkába állók hozzájáruljanak további munkanélküli vagy más okból inaktív nők munkavállalásához. Olyan projekteket támogattak tehát, ahol a nők otthoni munkájával kapcsolatos terheit tudták enyhíteni a projekt keretében foglalkoztatottak. A számos kitűnő projekt közül egy olyat választottunk, amelyben közösségi szociális munkások kistelepüléseken, tanyákon élő nőket igyekeznek bevonni a társadalmi vérkeringésbe.

### *A Felső-Kiskunsági Községi Munkások Egyesülete projektje*<sup>12</sup>

A támogatásból megvalósuló „Napsugár Jóléti Szolgálat” a dél-alföldi régióban, *Kunszentmiklós, Kunadacs* (tanyabokor), *Kunpeszér, Tass* községekben működik. A pályázaton kért összeg, amely megegyezik a megnyert összeggel, 220 554 euró (57 millió 344 040 HUF)<sup>13</sup>, ami a projekt teljes költségvetésének 90 százaléka.

A projekt elsődleges célja a Felső-Kiskunságban élő nők munkaerő-piaci integrációját, foglalkoztathatóságát segítő szolgáltatások bevezetése. Ennek érdekében az említett négy településen a *kisgyermek napközbeni és szünidei ellátásának, családi napközi beindításának, valamint az idősek házi gondozásának és közösségi ellátásának* megoldását határozták el. A projekt egyik innovatív eleme a *„községi mosoda”* beindítása, amely az idősek, valamint a falvakban élő rászoruló háziasszonyok életét könnyíti meg.

Az elsődleges célcsoport a pályázati kiírásnak megfelelően a gyesről, gyedről, főállású anyaságból a munkaerőpiacra visszatérni kívánó nők, valamint a 40 év feletti munkanélküli nők, akik a fenti településeken élnek.

A pályázatban szereplő, részletes munkaerő-piaci felmérésből kitűnik, hogy a kistérségben a rendszerváltás során megszűntek, és azóta sincsenek a környéken nagyobb vállalatok vagy gyárak. Ezért *ma „a legnagyobb munkáltatók az önkormányzatok”*.<sup>14</sup> A rugalmas, illetve részmunkaidős foglalkoztatás szinte egyáltalán nincs jelen. A térség munkaerőfelvevő képessége alacsony, és jellemző, hogy a munkáltatók igénye *„korlátozódik a betanított munkaerőre”*.

A munkanélküli nők többsége alacsony iskolai végzettséggel rendelkezik, és ez itt is, csakúgy, mint az ország más pontjain, egyéb szociális hátrányokkal párosul. *„Az érintett nők nem szívesen vállalnak több műszakos, a térségen kívüli munkát. Főként a családi háztartásban dolgoznak, és idényjellegű munkát végeznek a mezőgazdaságban.”*<sup>15</sup> A munkáltatók a fiatalabb korosztályt preferálják, mert úgy gondolják, hogy ők nagyobb teljesítményre

12 Külön köszönet Mészáros Zsuzsának az értékes információkért.

13 260 HUF/1 euró árfolyamon.

14 Nők munkaerő-piaci reintegrációja. Pályázati úrlap. PHARE HU0104-02. Felső Kiskunsági Községi Munkások Egyesülete. Szerződő hatóság, Államháztartási Hivatal Központi Pénzügyi és Szerződéskezelő Egysége. p. 6.

15 Uo. p.6.

képesek. A képzetlenség mellett a nők *mentális problémái* is megnehezítik a munkaerőpiacra való visszatérésüket. A felmérés tanúsága szerint különösen a 40 feletti nőkre jellemző, hogy lemondanak a reményről, nem hisznek abban, hogy valaha is értelmes munkát fognak végezni. Mint elmondták, „*az otthon végzett munkát sem maguk, sem környezetük nem értékeli mint értékteremtő tevékenységet*”<sup>16</sup>.

A gyermekgondozásból visszakerülő nők legnagyobb gondja, hogy a kisgyermek miatt nem szívesen fogadják őket a munkáltatók, hiszen a gyereket időben el kell hozni az óvodából, és időnként betegszabadságra kell menniük. „*Mivel nincs olyan szolgáltatás a környéken, amely biztonságos lehetőséget teremtene a gyermekeknek a délutáni, esetleg esti elhelyezésére (rugalmas időbeosztással), ezért nem is tudnak munkát vállalni.*”<sup>17</sup> Szívesen végeznének otthoni munkát, akár önfoglalkoztatás keretében, de nem tudják, ez ügyben hová forduljanak.

Az alább ismertetett képzésekre a kiválasztási folyamat után került sor. A programban való részvételre a négy községből összesen 100 nő jelentkezett. A kiválasztás szempontja egyrészt az volt, hogy minimális képzettséggel rendelkezzen az illető, másrészt, hogy motivált legyen a munkavállalásra. Ennek egyfelől az lett a következménye, hogy a *leginkább rászoruló kimaradtak a projektből*, másrészt pedig az, hogy – mint a projekt vezetője elmondta – csak *nagy nehézségek árán sikerült* a projekthez minimálisan szükséges 40 főt „összeszedni”. A környéken lakó munkanélküli nők jó részének ugyanis még általános iskolai végzettsége sincs, mások pedig annyira elfásultak, hogy nehezen képzelhető el, hogy újra munkába álljanak.

A végül kiválasztott 40 főből 10 rokkantnyugdíjas (ők 40 év felettek), a többiek vegyes, de többnyire alacsony végzettséggel rendelkező, főként fiatal nők. A képzési támogatásnak is köszönhető, hogy a képzésekre többen jelentkeztek, mint azt eredetileg kalkuláltak.

Az első a foglalkoztathatóság javítását célzó, „*motivációs*” képzés, amelyet két csoportban bonyolítottak le. Ez egy kötelező képzés mind a 40 fő számára, és személyiségfejlesztésből, kommunikációs tréningből, konfliktuskezelési gyakorlatokból, valamint álláskereső tréningből áll. A képzőket a dán partnerszervezet képezte ki a „*képzők képzőjén*”.

Ezt követte a *vállalkozásvezetési képzés*, amelyet 2003 augusztusában tartották a kiválasztott 20 fő részvételével.

*Családi napközi üzemeltetésére felkészítő képzés*: A 10 napos, választható képzést 5 fő részére tervezték, de végül 20-an jöttek el. Ezt a képzést a székesfehérvári *Csemete Alapítvány* tartotta. A résztvevők és a sikeresen vizsgázók tanúsítványt kaptak, amely családi napközi vezetésére jogosítja őket.

*Közösségi munkára való felkészítés*. Kunszentmiklóson és Kunbáonyban 15 fő részvételével rendezik meg az összesen 20 napos képzést, amelynek végén tanúsítványt kapnak a résztvevők, és információt kaphatnak arról, hogy hol tanulhatnak tovább a témában.

A képzéseken a résztvevők útiköltség-térítést, illetve képzési támoga-

16 Uo. p8.

17 Uo. p8.

tást kapnak, ami 2900 Ft/nap. A projekt vezetőjének sikerült a helyi önkormányzatokkal megállapodnia abban, hogy az a személy, aki részesül a képzési támogatásban, nem veszíti el a szociális segélyre való jogosultságát. A munkanélküli járadékban részesülők azonban nem kaphatják meg a képzési támogatást, mivel az járulék- és adóköteles jövedelem, amely megbízási jogviszony alapján jön létre. A projekt vezetője szerint nehézséget okoz, hogy a képzési támogatást szinte minden egyes személy esetében másként kell intézni, hiszen pl. a rokkantnyugdíjasoknál nem vonnak nyugdíjjáradékot, a gyesen lévőknél ismét más a helyzet.

A „kísérleti projekt” végrehajtására a képzések során kiválasztottak 10 személyt, akik az idősek házi ellátását és gondozását, a gyermekek napközbeni és szünidei felügyeletét valamint a mosodai szolgáltatást fogják ellátni. A „kísérleti projekt” egy olyan, *fenntartható vállalkozás* indítása, amelyben a projekt célcsoportja dolgozik, megkönnyítve a szolgáltatással a többi hasonló helyzetben lévő nőnek a munkábaállást.

A vállalkozás vezetését szintén az érintettek közül választják ki: 2 fő csoportvezetői feladatot fog ellátni, egy személy pedig „kísérleti projekt-vezetőként” irányítja majd a vállalkozást.

A képzéseket kiegészíti az ún. mentori szolgáltatás, valamint a gazdasági és jogi tanácsadás. Ez utóbbit a célcsoport és a projekt menedzsmentje is igénybe veheti.

A mentori szolgáltatás hasonló a munkaerő-piaci mentorok munkájához, azzal a különbséggel, hogy a projektben alkalmazott főállású mentor (aki 2003 novemberétől lépett munkába) az elhelyezkedés segítése mellett közösségi munkát is fog végezni. Leginkább a kunadacsi tanyabokorban élőknek van szükségük arra, hogy valaki rávegye őket a közös programok szervezésére, a helyi problémákról való közös gondolkodásra.

A november 1-jétől induló kísérleti projekt fő elemei:

*Családi napközi:* Kettő Kunszentmiklóson, egy pedig Kunadacson fog működni.

*Idősek házi gondozása:* A felsorolt falvakban és tanyákon a ház körüli teendők ellátása, bevásárlás, kisebb renoválások. Elképzelhető, hogy ezt a szolgáltatást a későbbiekben *házi betegápolással* is kiegészítik.

*Idősek Közösségi Helyisége:* A kunadacsi tanyabokorban működik egy Idősek Klubja, és van igény arra, hogy napközben is nyitva tartson. Mivel az önkormányzat ezt saját erőforrásaiból nem akarja megvalósítani, a PHARE-támogatást arra használják fel, hogy kísérletképpen olyan közösségi helyiséget alakítsanak ki, ahová napközben is betérhetnek az idősek, és ahol különböző programok várják őket. Ha a kísérlet beválik, akkor az önkormányzatot könnyebben meg lehet győzni arról, hogy megkezdje az idősek napközijének működtetését.

*Iskolai napközi:* Tass községben az iskolában nem működik napközi, de az igényfelmérés szerint szükség lenne rá. Ezért a projekt vezetője a helyi iskolával megállapodott abban, hogy egy érettségizett, korábban iskolai asszisztensként dolgozó nő megkezdjené a napközi vezetését, természetesen a projekt alkalmazásában.

*Nyári napközi:* A tassi iskolai napközi nyáron is nyitva tartana, ezzel segítve a nők munkábaállását, illetve folyamatos munkavégzését.

Minden szolgáltatás esetében írásos megállapodás született arról,

hogy a program lejártá utáni évben az önkormányzat finanszírozza a szolgáltatás működését.

A tervezett szolgáltatásokhoz a helyiségeket többnyire a helyi önkormányzatok biztosítják. Ezek azonban felújításra szorulnak, amelyet a projekt előkészítő szakaszában (első 6 hónap) végeznek el. A helyiségek *berendezését* szintén a projekt költségvetéséből finanszírozzák. A mosodához egy mosó- és egy szárítógépet szereztek be, az idősek gondozásához és a szennyes ruha begyűjtéséhez pedig vásároltak egy motorkerékpárt.

## Összegzés

A magyar projektek felmérése – melyekből ez a tanulmány csupán egyet ismertet – azt mutatta, hogy szép számban léteznek ESZA- és ERFA-típusú, az Európai Unió elvárásának a legteljesebb mértékben megfelelő, a kirekesztés megakadályozását célzó magyar tapasztalatok. A Strukturális Alapok teljes rendelkezésre álló összegének „felszívásához” azonban mindez – előreláthatóan – kevés lesz. Ezért javasoltuk a projekt-ismertetések bevezetőjében egy komplex képzési program kidolgozását, amely egyrészt megosztaná az eddigi magyar és külföldi tapasztalatokat egy eddigénél szélesebb körben, másrészt pedig megvalósítaná a különböző (sokszor egymástól merőben eltérő logikával működő) szakterületek együttműködését.

A szociális szakemberek előtt álló egyik legfőbb kihívás, hogy megértsék a Strukturális Alapok azon logikáját, ami az EU mint gazdasági közösség lényegét érinti: Úgy kell fejleszteni a szociális területet, hogy az *mindig szolgálja a fokozódó foglalkoztatottságot*, és ezzel a gazdasági fejlődést. A *gazdasági fejlődés* az EU fő prioritása, tetszik, nem tetszik, minden egyebet, így a beillesztés politikáját (ill. a kirekesztés elleni küzdelmet) is csak ez után, illetve ezt figyelembe véve kell megvalósítani.

Az (általános) egészségügyi, szociális, jóléti vagy ezekkel összefüggő egyéb gondozási-szolgáltatási rendszerek fejlesztését szolgáló intézkedéseket a Strukturális Alapok nem támogatják *pusztán az illetén voltak miatt*. E területek egyes tevékenységei azonban annyiban mégis jogosultak lehetnek támogatásra, amennyiben olyan intézkedések szerves részét képezik, amelyek közvetlenül hozzájárulnak a *munkanélküliség* kezeléséhez, a munkaerőpiacra jutás egyenlőbb esélyeit növelő *oktatási és képzési* programokhoz vagy a *humán erőforrások* fejlesztéséhez, a *regionális politika* megvalósításához. A szociális ágazat szempontjából külön is fel kell hívni a figyelmet egyrészt a foglalkoztatást, a foglalkoztathatóságot segítő, a foglalkoztatási rehabilitációt szolgáló megoldásokra, másrészt a különféle foglalkoztatási vagy képzési intézkedésekhez kapcsolódó, ezeket kiegészítő (kísérő) szolgáltatásokra, személyre szabott segítségnyújtásra.

A Magyar Kormány és az EU-Bizottság által közösen készített, Társadalmi Befogadásról szóló Memorandumban megjelenő problémák, valamint (szakmapolitikai) eszközök jelentős része a szolgáltatásokhoz, illetve a bürokratikus szabályozásokhoz köthető. A kirekesztés elleni küzdelem magyar stratégiája a szolgáltatások erősítésére, fejlesztésére helyezi a hangsúlyt, a különféle egyéb eszközök – mint pl. adópolitika, segít-

lyezés – megjelennek ugyan a dokumentumban, de súlyuk, szerepük nem hangsúlyos. A szolgáltatások esetében a hozzáférés fogalma kap központi szerepet. Ez nagyon „szerencsés” helyzetet eredményez(ett) a Strukturális Alapokhoz való kapcsolhatóság szempontjából – hiszen e támogatások a szolgáltatásokhoz kapcsolva járulnak hozzá a hazai fejlesztésekhez.

Tanulmányunkban kifejtettük, hogy Magyarország akkor fogja tudni hatékonyan végrehajtani a Társadalmi Befogadásról szóló Közös Memorandumban foglaltakat, ha a Nemzeti Fejlesztési Terv által meghatározott Operatív Programok szinte mindegyikébe „becsempészi” a szociális dimenziót. A Memorandum magyar szövege alapján vélelmezhető, hogy a döntéshozói szinten megjelenő szektoriális elkülönülés nem kedvez ennek a folyamatnak. A foglalkoztatási, szociális és gyermekvédelmi problémákkal foglalkozó állami és nem-állami szervezeteknek, nagyoknak és kicsiknek egyaránt maguknak kell rátalálniuk a helyi szintű együttműködés lehetőségeire.

### Irodalomjegyzék

- Gergő Zsuzsanna – Szilágyi István (2002): Gazdasági-Szociális Kohézió és Strukturális Politika az Európai Unióban, Veszprémi Egyetem Társadalomtudományok és Európai Tanulmányok Tanszék.
- Herpainé Márkus Ágnes – Szikra Dorottya (2003): Mit és hogyan fejleszthetünk a szociális szférában az Európai Unió támogatásai segítségével? In: Kapocs 5.
- Herpainé Márkus Ágnes – Szikra Dorottya (2003): Gyerekekre és családokra irányuló segítő munka – idehaza és az EU-ban. In: Kapocs 8.
- Oross Jolán (2003): Az európai Strukturális Alapokról és a szociális terület lehetőségeiről a Nemzeti Fejlesztési Tervben In: Kapocs. Dr. Pongrácz László (szerk.) (2002): Tíz év a foglalkoztatáspolitikai szolgálatában. Jubileumi évkönyv. 1992–2002. OFA Közalapítvány, Budapest.
- Sziklai István (2003): „Az üveghegyen túl...” - avagy az Európai Unió szociálpolitikai együttműködése, különös tekintettel a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelemről szóló célkitűzésre, valamint a magyar rendszerváltozás szociálpolitikai gyakorlatának összevetése, a szociális szolgáltatások elemzésén keresztül, ELTE, PhD disszertáció.
- Szikra Dorottya (2003): Az Európai Unió támogatási gyakorlata – tagállami példák a szociális és a gyermekvédelmi terület fejlesztésére. Kézirat. ESZCSM, Stratégiai Önálló Osztály. Budapest.
- Szikra Dorottya (2003): A Strukturális Alapok fogadásának előkészítése Magyarországon. „ESZA-típusú” és „ERFA-típusú” programok a szociális és a gyermekvédelmi területen. Sikeres példák a hazai PHARE-, EQUAL- és OFA-programokra. Tanulmány az ESZCSM Stratégiai Önálló Osztálya számára. Kézirat. Budapest

LÉVAI JÚLIA

## „Három pár női láb” – és egy figyelő szempár

Szász Anna: Három pár női láb  
Gondolat, Budapest, 2003, 166 oldal

Egy csupa barnába öltözött nő (majd később kiderül, miféle sorban az első) éppen leszállni készül a buszról. Lábtartása apró, testi rendelleneségre utal. Odalentről egy másik nő nézi. Alaphelyzet. Időnk igen jelentős részében ezzel foglalkozunk: nézünk, átnézünk egymáson, bemérjük, felmérjük, kiejtjük, tudomásul vesszük a másik embert, ha tudatosítjuk ezt, ha nem. Esetünkben a néző tudatos ember, akiben asszociációk sorát indítja el ez a hétköznapi látvány. Fejében kommunikációs helyzetek, tipikus nyelvi csúrcsavarok, politikusi viselkedések képei jelennek meg, gyors egymásutánban. Jelenségek és konkrét helyzetek, a saját reflexióval gazdagítva. De vajon hogyan találunk vissza mindezek – mégoly indokolt – kitérőiről a buszmegállóba? Ó, igen egyszerűen: egy klasszikus irodalmi fordulattal. „Közben a nőt, az asszonyt barnában ott felejtettem a buszmegállóban” – szól ki a szövegből az elbeszélő –, „De mégsem. Látom, ahogy leszáll, aztán lesegíti a másik asszonyt, aki kékből van, aztán a harmadikat, aki szürkében.” Az eddigiek tehát kitérőkként is ugyanazon, erőteljes képnek a részei voltak, s mint ilyenek, kis időre elhomályosították a kiindulópontot, melyhez most ismét visszatérünk. Ám senki se remélje, hogy itt akkor leragadhat – a visszatérés célja, hogy a kép újabb trambulinná váljék, s a „néző” ennek ürügyén elmondhassa, úgy általában mi mindent is jeleznek a női testrészek, kiemelten a lábak. Hát így tessenek hölgyezni – rejlik a felszólítás az írás sorai közt, ennél sokkal finomabban, mint ahogyan ezt most én kimondtam. Ez Szász Anna egyik „nézői” technikája – de csak egyik a sokféle közül.

A *Három pár női láb* című kötet az Előszóval együtt (kivételesen ez is elolvasandó!) negyvennyolc írást tartalmaz, és szerzőjük lényegében mindegyikben alapvetően néző, s csak azután valami más. Nézője a világnak, és nézője önmagának. Látszólag ez is roppant egyszerűnek tűnik, de nem az. Nézőnek, szemlélőnek, megismerőnek lenni eltökéltséget, bölcsességet, nemritkán lemondást kíván. El kell kerülni az ítélkezést, a felháborodást, féken kell tartani a jogos méltatlankodást, olykor talán a szenvedélyt is, miközben mindezzel azt kell kiváltani az olvasóból, hogy ő maga szíveskedjék szenvedélyesen fölháborodni, méltatlankodni, és elítélni minden gázságot, méltánytalanságot, igazságtalanságot és agressziót. Amihez nagyon tudatosan kell kialakítani az attitűdöt és a stílust.

Szász Anna attitűdje igen régóta – és ezt az *Esély*ben közzétett, más típusú írásai bőven bizonyítják – két fontos igény köré épült. Az egyik a fogalmak tisztázása, a másik a dolgok bejárása, körbejárása. Publicisz-

tikájának tipikus szerkezete nemritkán így alakul: 1. Mit jelent ez vagy az a szó? 2. Milyen konfliktust okozott ez nekünk a múltban, a közelmúltban vagy ma hajnalban, miközben öltözködtünk? 3. Vegyünk csak egy konkrét példát, és nézzük meg, mi lett a vége. Na ugye!

Így megismerhetjük például, hogy mit jelent civilnek lenni, s hogy mi történik némelyik fogalommal a politikai erőterben. („*Létezik civil kurázsi, ... olyan szóösszetételről viszont, mint polgári kurázsi, nem hallottam*”); ugyanígy végigjárhatjuk a „könyv”, a „lecsófőzés”, a „pénzkeresés”, a „mozi” vagy a „piac” fogalmát is. Alkalomadtán magát a „történelem” fogalmát. „*Jelentem, élünk!*” – mondja a publicisztikák egyike, talán a legerőteljesebb címe. Kiindulópont az unoka történelemkönyve. Közbülső állomások: az ötvenes évek, a hatvanas évek, a hetvenesek és a nyolcvanasok, villanófényben, a szerző saját állomásaival. Megérkezés: az amnézia, mint a kollektív lelki mechanizmusok megengedhetetlen luxusa. „*Az ember egyedül nem lehet túlélő*” – fogalmazza meg Szász Anna egy másik helyen, éppen egy televíziós játék kapcsán, az aforisztikus gondolatot. Az igazi publicista számára ugyanis minden mindig túlmutat önmagán, mindenben ott rejlik valami, ami az emberi univerzalitásra, és magára az univerzumra utal. A világ bizonyos mértékig műalkotás – sugallja a kötet minden írása –, még egy aluljáró is kerek egész, s ha valaki vagy valami egyszer csak eltűnik onnan, annak biztosan van jelentése.

Ami a stílust illet, nos, az tökéletesen megfelel annak a mentalitásnak, amelyben a tárgy megvilágítása, körbejárása, tisztázása áll a központi helyen. Feltűnően sok tömönddal vagy különösen rövid, egyszerű mondatokkal találkozhatunk. Ezek olykor olyanok, mint egy-egy ostorcsapás, máskor hirtelen felvillanó fénycsóvaként funkcionálnak, megint máskor az irónia, a humor eszközei. Ismét csak arra utalnak, hogy a legfőbb drámai elem maga a tárgyszerűség. „*Ő. Egy asszony. Nem hölgy*” – olvashatjuk a már idézett, a címadó novellában, amely ezzel a kevés szóval egy pillanat alatt a helyére tesz egy egész mentális irányzatot. Vagy. „*Kinek fontosak a gesztenyefák?*” – kérdi egy másik írás címe. „*Például nekem*” – hangzik az egyszerűségével indító mondat. „*Csak legbelül volt valami be nem vallott ódzkodás a kényelmetlen feladattól. Csak ennyi. És ez egy négyéves, Ricsi nevű kislány életébe került*” – írja másutt. „*Nézem a velem szembejövőök arcát*” – teremti meg azonnal a maga világát az Arcok című írás első mondata. Azután ebből a mondatból mint magból bontakozik ki egy nagyváros különböző járművezetésekből megalkotható képe. A megfigyelő utazik, és néz. Látja az ismerősöket és az ismeretleneket. Eszébe jut, hogy még abban is mennyi az ellentmondás, mikor, hogyan adják át neki a helyet. (Ha szép ruhában van, átadják, ha szatyrosra, cipekedésre „veszi”, a legritkábban.) Napi rendszerességgel követi a hajléktalanok mozgásait. Látja, ahogyan eltűnnek, visszatérnek, ismét eltűnnek, ismét visszatérnek, mindig más állapotban. Míg végül megint csak néhány tömör, tárgyszerű mondat: „*Egyszer látom még, iszonyú állapotban, ... Aztán soha többé ... Nem mondhatom, hogy nyoma veszett. Mert éppen hogy nyoma maradt.*”

Kiben? Miért? Hogyan?

Egy könyvben, s úgy, hogy valaki évek, sőt, évtizedek óta csak kitarítóan néz, és eközben azt tanulta meg, amit a legnehezebb: hogy hol van

*Léai: „Három pár női láb” – és egy figyelő szempár*

a határ a beavatkozás és az értelmezés között. Szász Anna még véletlenül sem tetszeleg a szegények megmentője, a szenvedők vagy a gyerekek megváltója, a minden egyes terhet személyesen magára vállaló „szuperkaritátor” pózában. Ő ott avatkozik be, ahol kompetens: az irodalmi hatás, a társadalmi lelkiismeret területén.