

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,¹ 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.² 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)³

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,⁴ 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

⁴ 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.⁵ 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.⁶ 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.

⁵ 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.

⁶ 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 képviselőit 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 jogszérien 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);⁷
- 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 előképeinek, 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

⁷ 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; nyomatékossítják, 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.⁸

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.

⁸ 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"> • a munkavállalás kifizetődővé tétele • a nyugdíjak biztonságának megőrzése, a nyugdíjrendszerek fenntarthatósága • az egészségügyi ellátások magas színvonalának biztosítása 	– 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 mérföldkönek 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 biztosítása⁹

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 alulrepräsentált 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 felhatalmazás¹⁰ 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 polgáira 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

⁹ A témáról bővebben lásd: Gyulavári 2004.

¹⁰ 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 (közöségi – nemzeti – regionális) kormányzás előnyeinek szempontjait.

A módszer megfelelőségét illetően meglehetősen eltérő nézetekkel találkozhatunk.¹¹ 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.¹² Míg a gazdaságpolitika és a foglalkoztatáspolitikai vonatkozásában a Római Szerződés hatályos szövege részletesen rögzíti a nyílt koordinációs mechanizmus eljárási rendjét,¹³ addig a szociális védelemmel foglalkozó szabályok csak általánosságban hatalmazzák fel a Tanácsot a szociális védelmi politikák egyes aspektusainak összehangolására.¹⁴ 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 foglalkoztathatóság 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 ellenősztönzői;
- 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 kitett emberek (pl. fogyatékos személyek) társadalmi integrációjának elősegítése;
- a gyermekek társadalmi kirekesztődésének megszüntetésére irányuló törekvések;
- átfogó intézkedések a leszakadó régióknak.

4. Minden érintett szerv mozgósítása:

- a társadalmi kirekesztődés által érintett emberek részvételének és érdekérvényesítésének elősegítése a tagállami gyakorlatok szerint;
- a társadalmi kirekesztődés elvének 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 jövedelemmegoszlás 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.¹⁵

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 el¹⁶ 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 közötti 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,¹⁷ illetve az a csúszult Bizottsági jelentés¹⁸ 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”¹⁹.

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.²⁰ 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 írta 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

²⁰ 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 közlemény²¹ 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