

GYULAVÁRI TAMÁS-KRÉMER BALÁZS

esély

2004/3

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

TARTALOM

TANULMÁNYOK

- 3 Gyulavári Tamás–Krémer Balázs: Európai szociális modell?
 26 Tamási Erzsébet: Egy férfinyire a hajléktalanságtól
 58 Lukács Éva: Munkavállalók és családtagjaik
 juttatásainak uniós szabályozása
 87 Hablicsek László–Pákozdi Ildikó: Az előregedő
 társadalom szociális kihívásai

CIVIL VILÁG

- 120 Szász Anna: Esztertáska Alapítvány

RECENZÍÓ

- 129 Radoszav Miklós: Amiről már tudunk,
 de még nem tudjuk elég jól...

GYULAVÁRI TAMÁS–KRÉMER BALÁZS

Európai Szociális Modell?

Útközben a jogharmonizációtól a jóléti politikák
konvergenciája felé

Az Európai Unió szociálpolitikája nem értelmezhető a nemzeti szinten megszokott fogalmakkal és logikával. A szociálpolitika uniós „megfelelője” olyannyira különbözik a nemzeti szintű szociálpolitikától, hogy ezt még az elnevezésében is törekedtek kifejezni. Ezért neveztek el a szociális kérdésekkel foglalkozó közösségi szakpolitikát az egymástól nagyon különböző közösségi politikák gyűjtőnéveként az EU „szociális dimenziójának”.

A „szociális dimenzió” folyamatosan változik, így az elmúlt fél évtizedben jelentősen átalakult. Kezdetben a Közösség alig vállalkozott többre, mint a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának biztosítására és az ahhoz szorosan kapcsolódó joganyagok koordinációjára. Az első, jelentős változást a szociális jogharmonizáció elindítása jelentette, amely a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek javítását tűzte ki célul. Bár a közösségi szociális jogalkotás jelentős eredményeket ért el a munkavállalók jogainak védelme terén, ennek a munkának a szociálpolitikára vonatkozóan nem volt érzékelhető hatása, legalábbis abban az értelemben nem, ahogyan a szociálpolitika fogalmát a nemzeti kormányok szokták használni. A szociális ellátórendszerek szabályozását és működtetését, vagyis a „szokásos szociálpolitikát” körülíró nemzeti szociális jogot változatlanul a tagállamok belügyének tekintették. A formálódó közösségi szociálpolitika tehát nem vette át a nemzeti szociálpolitika szerepét, hanem inkább megkettőzte a szociálpolitika jelentését. Ezzel megteremtődött a kétszintű szociálpolitika: a nemzeti szint mellett megjelent az ettől eltérő hatályú és szemléletmódú közösségi szabályozás.

Az igazi fordulópontot a kilencvenes évek hozták. A foglalkoztatási válság kezelését az egységes európai munkaerőpiacon már nem lehetett a tagállamok belügyének tekinteni. A munkanélküliség növekedése és a foglalkoztatottság csökkenése túllépett azon a szinten, hogy ezt még a tagországok belső problémájának lehessen tekinteni. Ezek közül a kilencvenes évek elején a munkanélküliség csökkentése volt a cél, majd a kilencvenes évek végén került át a hangsúly a foglalkoztatás növelésére. Bár a foglalkoztatás bővítése alapvetően a gazdasági növekedés és az európai térség versenyképességének feltételeként került az Unió érdeklődésének középpontjába – azért nem irreleváns gondolat e célt „szociálisnak” nevezni, még a szó hagyományos értelmében sem. Az elmúlt évtizedekben az Európai társadalmak szegénységének szociális arculata

ugyanis jelentősen átalakult. Ma nem a hagyományos jóléti célcsoportok tekinthetők a legszegényebbeknek: akinek a hagyományos keretekben jogosultsága van nyugdíjra, bármilyen társadalombiztosítási, vagy univerzális szociális ellátásra, az ma egyre kevésbé jellemzően szegény. Ma a legszegényebbek azok, akiknek elvileg lehetne munkájuk, de hosszú ideje mégis pénzkereső elfoglaltságuk. A jelenlegi legszegényebb társadalmi rétegekre gondolva, az egyetlen lehetséges szociálpolitikai prioritás a foglalkoztatás bővítését célzó politika lehet. A foglalkoztatási és szociális problémák jellege az Unió valamennyi tagállamában igen hasonló volt, és egyre inkább veszélyeztette az EU általános gazdasági, fejlődési céljait. Olyan megoldást kellett találni, amely a tagállamok döntési jogszíntvényainak megtartása mellett biztosítja az európai intézményrendszer beleszólását a foglalkoztatáspolitikai és a szociálpolitikai stratégiai döntéseibe.

A megoldást a nyitott koordináció eszköze jelentette, amely nem sérti a kormányok érzékenységet és szuverenitását, ugyanakkor lehetővé teszi a megoldások közös keresésére, a konvergenciára irányuló közösségi politika érvényesítését. A nyitott koordinációs mechanizmus kísérleti laboratóriuma a luxemburgi folyamat, a foglalkoztatáspolitikai koordináció volt. Ennek relatív sikerén felbuzdulva a Bizottság és a tagállamok egyaránt úgy ítélték meg, hogy a szociális védelmi rendszerek befolyásolására is ez lehet a „csodafegyver”. A foglalkoztatáspolitikai koordináció kezdete egybeesett a munkaerő-piaci tendenciák javulásával, és nem utolsósorban a gazdasági fellendüléssel. Éppen ezért nehéz megítélni a koordinációs mechanizmus valós értékét, vagyis azt, hogy a foglalkoztatási helyzet javulása mennyiben a koordináció, illetve a gazdasági fellendülés eredménye.

A lisszaboni folyamat keretében indult meg 2000-ben az az újabb kísérlet, amelynek célja a tagállami szociális védelmi rendszerek korszerűsítése. A szociális és foglalkoztatási kérdések tárgyalásmódjában beállt paradigmaváltást a „címkében” is kifejezésre kívánták juttatni, ezért a korábban szokásos „szociális dimenzió” elnevezést az utóbbi években lassan kiszorítja az Európai Szociális Modell fogalma. Ez annak ellenére igaz, hogy a két fogalom nem egynemű, hiszen míg a szociális dimenzió a Közösség foglalkoztatás- és szociálpolitikájával kapcsolatos politikáinak a gyűjtőfogalma, addig az Európai Szociális Modell a tagállamok közös szociális értékeit, elveit és hagyományait hivatott kifejezni.

A tanulmányban az európai integráció szociálpolitikájának fél évszázadát, illetve annak legfontosabb összefüggéseit igyekszünk összegezni.

1. A szociálpolitika megkettőződése

Az európai integráció döntéshozói a kezdetektől szerepzavarban voltak a szociális kérdéssel kapcsolatban. Azt ugyanis megkérdőjelezhetetlen alaptételnek tekintették, hogy a szociális ellátórendszerek szabályozása a tagállamok kizárólagos joga, azaz belügye. Ezzel a döntéssel viszont a Közösség lemondott arról, hogy befolyása legyen a szociális jogok, a szociális ellátórendszerek szabályozására, szervezésére, finanszírozására.

Pontosabban nem a Közösség mondott le erről, hanem a tagállamok nem hagyták, hogy ezek a kérdések közösségi hatáskörbe kerüljenek. Logikusan következett ez abból az elvi, politikai alapvetésből, hogy a Közösség elsődlegesen gazdasági integrációra törekszik. Tehát nem mondtak le előre a szociális kérdések szabályozásáról, de azokat a gazdasági céloknak alárendelendő – a Közös Piac létrehozásához képest másodlagos fontosságú – problémakörnek tekintették. Így jöhetett létre 1957-ben egy olyan, évtizedekig megváltoztathatatlan tünő integrációs modell, amelyben csak annyiban törekedtek szociális célok elérésére, amennyiben azok a gazdasági integráció céljait szolgálták. A Római Szerződés szociálpolitikai fejezete a deklarációk szintjén elismeri, hogy az európai integráció alapítói a közösségi szociálpolitika megteremtésére törekedtek – ám annak mozgásterét a konkrét rendelkezések erőteljesen leszűkítették.

A mégoly szűk körű közösségi szociálpolitika létrehozása két tekintetben is megkettőzte a korábban egyszintű szociális jogalkotást és szociálpolitikát. Egyrészt a nemzeti szintű jogalkotás mellett megjelent a második döntéshozatali szint, amelyet a közösségi intézményrendszer tesz meg, és amely egy nagyon szűk, bár folyamatosan bővülő területen korlátozza a tagállami jogalkotás mozgásterét. A tágran értelmezett szociális kérdés közösségi szintű kezelésében áttörést jelent a nyitott koordináció, hiszen a „koordinált” területeken (foglalkoztatáspolitikai, nyugdíjrendszer stb.) már nem kizárólag a tagállamok hozzák meg a stratégiai döntéseket. Az EU beleszól a nemzeti prioritások meghatározásába, sőt ezen keresztül indirekt módon még a nemzeti költségvetés felhasználásába is. Nem túlzás tehát azt állítani, hogy mára korlátozódott a tagállamok szociális jogalkotási és újraelosztási szuverenitása. A változás iránya is markáns: a tagállami mozgáster az időben előre haladva folyamatosan szűkül, míg a közösségi intézményrendszer hatásköre és befolyása évről évre, csúcstalálkozóról csúcstalálkozóra nő. Mindez nem a tagállamokra oktroyált közösségi politika eredménye, hanem a közös kihívásokból eredő természetes evolúció.

Az EU szociális dimenziója fokozatosan új, a nemzeti szinten megszokottól eltérő jelentést adott a szociálpolitikának. A közösségi szociálpolitikába sorolt politikák köre egyszerre tágabb és szűkebb, egyszerűen más, mint amit a tagállamok szintjén a szociálpolitika részének tekintettek. Erre a Közösség bizonyos szempontból rá is volt kényszerítve, hiszen az alapításkor meghozott döntéssel a közösségi intézményrendszert gyakorlatilag eltiltották a szociálpolitika lényegét jelentő jogalkotási kérdésektől és intézményrendszerektől. Ezért a gazdasági integrációval szorosan összefüggő munkaerő-piaci kérdések szabályozása jelentette a szociális ügyek felé történő nyitás kiindulópontját. A munkavállalók jogait védő antidiszkriminációs, munkajogi és munkavédelmi szabályozást korábban nem tekintették a szociálpolitika részének. Az Unió működésének fontos szociális vívmánya, hogy az elmúlt évtizedekben mind közösségi, mind nemzeti szinten jelentősen felértékelődtek ezek az immár kardinális szociális ügyek elölépett szakpolitikák. A szociálpolitika tartalma és működése az Unió kontextusában jelentősen megváltozott – e változások azonban a tagállamok szociálpolitikai gyakorlatára is visszahatottak.

Két különböző szociálpolitika működik tehát egymás mellett, egymás-

sal folyamatos kölcsönhatásban. A tagállamok az EU döntéshozatalán keresztül meghatározzák a „közösségi szociális jog” szabályait (jogharmonizáció), később pedig a követendő célokat (nyitott koordináció). Bár e politikák nem fedik le a tagországok szociálpolitikáit, ugyanakkor ezeken a szabályokon keresztül az EU mégis folyamatosan közelíti – és egy közösen meghatározott irányban alakítja át – a nemzeti jogalkotást és szociális rendszereket.

A közösségi előírások és politikai célok meghatározásánál maximálisan figyelembe veszik a nemzeti jogok és elosztórendszerek megoldásait és adottságait. Legtöbbször a valamely tagállamban már bevált, a többi tagállam által is elismerten pozitív megoldásokat emelik át az irányelvekbe, illetve a politikai dokumentumokba. Ezzel a megoldással a jó gyakorlatok közösségi szintű elvárássá válhatnak.

A szociálpolitika két szintje közötti markáns különbség a célok, a szereplők és az eszközök különbségével magyarázható. Nyilvánvaló, hogy ha két rendszer eltérő célokat szolgál, akkor azok tartalma is eltérő lesz. Az EU-tagállamok szociálpolitikáinak célja változatlanul a jóléti állam működtetése, ami Esping-Andersen szavaival „a polgárok elemi jólétének biztosítására irányuló állami felelősségvállalást jelent”.¹ Ezzel szemben az európai integráció szociális célja folyamatosan változik. A Római Szerződés 2. cikkének 1957-ben elfogadott szövege szerint az EGK célja még csak arra korlátozódott, hogy a Közös Piac létrehozása érdekében javítsa a munkavállalók élet- és munkakörülményeit. Ez a célmeghatározás a későbbi módosításokkal jelentősen bővült, hiszen a Közösség ma már feladatának tekinti, hogy előmozdítsa a magas szintű foglalkoztatottságot és szociális védelmet, a nemek közötti egyenlőséget, az életszínvonal és az életminőség emelését, valamint a tagállamok közötti szolidaritást. Amíg tehát a nemzeti szociálpolitika célja az egyén jólétének, létfeltételeinek biztosítása minden körülmények között, addig az uniós szociálpolitika középpontjában célként a gazdaság fejlődése, szabályozandó területként pedig a munkaerőpiac áll. Ezt a képet persze árnyalja a nyitott koordináció kiterjesztése a szociális védelem egyes területeire, de alapvetően nem változtatja meg.

A célok mellett azonban mások a szereplők is. Nemzeti szinten a szociálpolitika legfontosabb szereplői az állam és az ellátásban részesülő személy, ami természetesen nem jelenti azt, hogy a civil szervezetek, önkormányzatok, egyházak ne vennének tevékenyen részt a szociális problémák kezelésében. De a szociálpolitika legfontosabb aktorai mégiscsak az egyének szükségleteinek kielégítését szabályozó és megszervező állam, illetve a különféle „szociális jogosultságokkal” felruházott állampolgár. Ezzel szemben a közösségi szociálpolitika szinte kizárólag a közösségi intézményrendszerből és a tagállamok közötti alkukból épül fel. A közösségi szociálpolitikából annyi látható, amennyi az alkuk nyomán a nemzeti szociális jogalkotáson és szakpolitikákon keresztül érvényesül. Ez egyben azt is jelenti, hogy a tagállamok állampolgárai saját életükben nem érzékelik közvetlenül a közösségi politika létezését. Éppen ezt a

¹ Esping-Andersen: Mi a jóléti állam? In: Ferge Zsuzsa–Lévai Katalin: *A jóléti állam*. T-Twins, Budapest, 1993, 116.

problémát – azaz „vigyük közelebb Európát a polgáraihoz” – próbálták kezelni az uniós polgárság intézményének megteremtésével. Ennek a jogintézménynek a kudarcát viszont végső soron az eredményezte, hogy a politikai integráció elmaradása miatt a szociális jogok továbbra is az állampolgárságon, nem pedig az Uniós polgárságon alapulnak.

Végül az eszközrendszerek is alapvetően különböznek. A nemzeti szintű szociálpolitika legfontosabb eszköze a szociális ellátórendszer és az általa végrehajtott jóléti redisztribúció, valamint annak szabályrendszere, a nemzeti szociális jog. A közösségi szociálpolitika nem rendelkezik hasonló szociális újraelosztási rendszerrel, hiszen az Európai Szociális Alap is legfeljebb csak humánerőforrás-fejlesztési projektek társfinanszírozására, nem pedig az emberek–közösségek közötti jövedelmi és szociális egyenlőtlenségek csökkentésére vállalkozik. Az EU két legfontosabb eszköze a jogharmonizáció és a nyitott koordináció. A Közösség szabályozási szerepe erősen korlátozott, hiszen továbbra is tabuként kezeli a nemzeti szociális jog szabályozási területeit. A nyitott koordináció pedig csak közvetett módon szól a forrásokról. A közösségi eszközrendszer ezáltal – a nemzeti eszköztárhoz képest – nagyon eltérő szerepre alkalmas, de a pénzek elosztása tekintetében meglehetősen erőtlenséget mutat.

Összefoglalva tehát: a nemzeti szociálpolitika mellett létrejött a szabályozás második szintje. Ez a második, közösségi szintű szociálpolitika nemcsak politikai szinten, hanem tartalmában is eltér a hagyományos, nemzeti szintű szociálpolitikáktól. Korlátozza ugyan a nemzeti szociális jogalkotási kompetenciát, de egészen az ezredfordulóig kizárólagos nemzeti hatáskörben hagyta a szociálpolitika „kemény magját” jelentő szociális ellátórendszer szabályozását és irányítását. Új utakat keresve a munkaerőpiac felé fordult, és ezzel új dimenziót nyitott a nemzeti és a nemzetközi szociális gondolkodásban.

2. A szociális dimenziót alkotó szakpolitikák

Az EU szociális dimenzióját alkotó – a munkaerőpiaccal kapcsolatos, ám nagyon különböző – szakpolitikákat kétféleképpen csoportosítjuk: kialakulásuk sorrendje és szabályozási, befolyásolási módszerük alapján.

A történeti szempontú csoportosításnál azt vizsgáljuk, hogy az adott szakpolitika az integráció történetének melyik időszakában jött létre, illetve teljesedett ki. Mindenképpen a szabad mozgás jogával és az ahhoz kapcsolódó szociális biztonsági koordinációval kell kezdeni a sort, hiszen az alapítástól a hetvenes évek közepéig kizárólag ezt a két szakpolitikát kezelték szociális kérdésként. Bár a szociális jelző használata a szabad mozgás kapcsán kissé erőltetettnek tűnik, mint minden migrációs folyamatnak és az azt szabályozó környezetnek, ennek is kétségtelenül vannak szociális vonatkozásai.

Ez a felemás helyzet 1974 után – az Első Szociális Akcióprogramnak és a Defrenne-ítéleteknek² köszönhetően – változott meg, hiszen három

² Az Európai Bíróság ezekben az ítéleteiben értelmezte először az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét.

területen megkezdődött a szociális jogharmonizáció. Mindmáig a nemek közötti egyenlő bánásmód, a munkavállalók jogainak védelme és a munkahelyi egészség- és biztonságvédelem területén létrejött irányelvek jelentik a harmonizálandó közösségi szociális jogot.

A következő terület az európai szociális párbeszéd volt, amely azonban csak a nyolcvanas évek második felében jelent meg. Ezt hosszú csend követte, hiszen a foglalkoztatáspolitikai koordináció csak 1998-ban indult útjára, végül 2000-tól a szociális védelem következett.

Az európai integráció majd fél évszázada alatt fokozatosan alakultak ki a közösségi szociálpolitikát alkotó alábbi szakpolitikák:

- személyek szabad mozgása,
- szociális biztonsági rendszerek koordinációja,
- egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség biztosítása,
- munkavállalói jogok védelme (közösségi munkajog),
- munkahelyi egészség- és biztonságvédelem,
- európai szociális párbeszéd,
- foglalkoztatáspolitikai nyitott koordináció,
- nyitott koordináció a szociális védelem egyes területein.

Az uniós politikák kontextusában nem egyértelmű a foglalkoztatáspolitikai és a szociálpolitikai viszonya. Eleinte a szociálpolitika kizárólag a foglalkoztatáshoz kapcsolódó kérdésekre koncentrált. Ehhez képest jelentős változás volt az, amikor – a munkanélküliség növekedése miatt – a szociális dimenzió már nem csak a foglalkoztatottakról szólt, hanem a kilencvenes években már azokról is, akik kiszorultak a munkaerőpiacról. Az Amszterdami Szerződés foglalkoztatási fejezetével, a foglalkoztatáspolitikai nyitott koordináció bevezetésével a foglalkoztatáspolitikai lényegében önállósodott a szociális dimenzió egyéb területeihez képest. Ugyanakkor a szociális dimenzió továbbra is nagyon fontos jellemzője, hogy a foglalkoztatáspolitikát és a szociálpolitikát egységben, azok összefüggéseit figyelembe véve kezeli.

A szabályozás módszere alapján a fenti politikákat három csoportba sorolhatjuk. Az első csoportba a személyek szabad mozgása és a szociális biztonsági koordináció tartozik. Ezen a két területen a koordinációt rendeletekkel valósították meg, céljuk egy-egy közösségi szinten működő rendszer kialakítása. A koordináció az idegenrendészeti, munkajogi, szociális jogi szabályok területi hatályát változtatja meg, valamint összehangolja a szociális jogosultságok személyi és tárgyi hatályát – ezzel lebontja a Közösségen belüli határokat és a szabad mozgásra vonatkozó korlátozásokat.

A második csoportba az irányelvekkel szabályozott három terület tartozik: az egyenlő bánásmód biztosítása, a munkavállalói jogok védelme, valamint a munkahelyi egészség- és biztonságvédelem. Ezeknek az irányelveknek az átvétele jelenti a szociális jogharmonizációt.

A harmadik csoportban azokat a területeket találjuk, amelyeket a nyitott koordináció eszközével szabályoznak. Ennek első, kísérleti terepe a foglalkoztatáspolitikai volt, amelyet a szociális védelem olyan területei követtek, mint a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelem, a nyugdíjrendszerek, vagy az egészségügyi ellátórendszerek és a tartós

ápolás. Az ezredfordulón az Unió hagyományos szabályozási eszközei – tehát a koordináció és a jogharmonizáció – mellett a „nyitott koordináció módszerével” megjelent egy teljesen új technika, amely az uniós politika alakításában és érvényre juttatásában minőségileg másfajta részvételt – és a korábbiaktól eltérően nem jogilag kikényszeríthető kötelezettséget – kíván meg a tagállamoktól.

3. A szociális jogharmonizáció alapjai és korlátai

Az Unió legfontosabb célja a kezdetektől a közös piac, azaz a gazdasági integráció megteremtése volt. A piacok egységesítésére törekvés automatikusan behatárolta a közös ügyek körét, és a jogharmonizációra szűkítette a közösség eszköztáráját. Az Unió hagyományos eszköze tehát a jogharmonizáció, amely döntően a piacot befolyásoló-korlátozó joganyag egységesítésére irányult. A közösségi szabályozásba nem csupán a szűken vett piac- és versenyszabályozási kérdések tartoznak bele, hanem azoknak a költségeknek a megfizetésére irányuló kötelezettségek is, amelyek megtakarítása az európai belső piacokon tisztességtelen versenyelőnyhöz vezetett volna. Sok más téma (pl. környezetvédelem) mellett ilyen kötelezően megfizetendő „árként” kerültek be az Unió által szabályozott területek közé a munkaerő foglalkoztatásához kapcsolódó „szociális terhek” (munkavállalói jogok, a munkától való betegségi, anyasági és más távollét, az elbocsátás költségei, munkahelyi egészség- és biztonságvédelem, diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerése stb.). A jogharmonizáció eredeti célja nem annyira a munkavállalók jogainak védelme volt, mint a munkajog, a munkavédelem stb. egységesítésével a munkaerő egységes árának biztosítása. A Közösség szociális jogalkotásának hátterében tehát a piaci versenyfeltételek semlegesítése, a versenysemlegesség garantálása állt.

A szociális jogharmonizáció formális feltétele, hogy a közösségi intézményrendszer a Római Szerződésben felhatalmazást kapjon irányelvek megalkotására. Vizsgálódásunk kiindulópontja ezért az alapszerződés, amely mára a következő területeken biztosít jogalkotási hatáskört, az alábbiak persze részletesebb szövegezéssel:

- a szabad mozgás joga,
- a szociális biztonsági koordináció,
- az Európai Szociális Alap (ESZA) kezelése,
- a diszkrimináció elleni küzdelem,
- a munkavállalók biztonságának, egészségének és jogainak védelme, munkakörülményeinek javítása.

Ezek közül három – a diszkrimináció elleni küzdelem, a munkavállalók jogainak, valamint biztonságának és egészségének védelme – jelent jogharmonizációt, a nemzeti jogok közelítését.

Amint arra korábban már utaltunk, a szabad mozgás és a szociális biztonsági rendszerek szabályozása nem jogharmonizáció, a koordináció eszközével csak a határok nélküli, átjárható Európa megteremtését szolgálja. A munkaerő szabad áramlásának biztosítása lényegében a nemzeti

TANULMÁNYOK

szinten biztosított jogok és jogosultságok átvihetőségét, más tagállamban való igénybevehetőségét jelenti. Itt a szabályozás legfontosabb eszköze a rendelet, mivel ezek a szabályok csak összehangolják a nemzeti rendszereket (pl. a jogosultságok típusaként kijelölik azok személyi hatályát), de érintetlenül hagyják a tartalmukban fennálló különbözőségeket.

A közösségi szociális jog tehát négy belső jogi területre terjed ki:

- az antidiszkriminációs jogra,
- a munkajogra,
- a munkavédelemre és
- a foglalkozás-egészségügyre.

Ám ezeknek sem az átfogó, teljes körű szabályozására törekedtek, hanem csak egyes részkérdéseket emeltek ki a nemzeti jogban szabályozott problémák közül. Nem jött, nem jöhetett létre például konzisztens közösségi munkajog, hanem annak csak a munkajog bizonyos részterületeire kiterjedő mutánsa. Ennek az az oka, hogy a Római Szerződésben a tagállamok nem általában a munkajog harmonizációjára adtak felhatalmazást, hanem csak annak egyes kérdéseire (pl. tájékoztatás és konzultáció). A munkajogi irányelvek közös nevezője, hogy mind a munkavállalók vagy azok egy meghatározott csoportjának (fiatal munkavállalók, terhes nők, részmunkaidősök stb.) jogait védik. A közösségi munkajog ezért a nemzeti munkajoggal szemben kizárólag a munkavállalói jogokat igyekszik minél teljesebb körű garanciákkal körülbástyázni. Látványos fogyatékosága, hogy – az Európai Üzemi Tanácsról szóló irányelv kivételével – megelégszik az individuális munkajogi szabályok harmonizációjával és távol tartja magát a kollektív munkajog intézményeitől. Ez különösen a kollektív szerződés tekintetében anakronisztikus, hiszen időközben létrejött az egységes európai munkaerőpiac – egységes európai kollektív munkajogi szabályok nélkül. A keleti bővítés ebben a tekintetben is lépéskényszerbe hozza az Uniót: az új és a régi tagállamok közötti költségbeli és szabályozásbeli különbség kikényszerítheti egy európai szintű kollektív szerződés megalkotását.

De az egyenlő bánásmód követelményének szabályozásával kapcsolatban is ugyanilyen torzulások és ellentmondások tapasztalhatók. Ha valóban az emberi jogok biztosításának szándéka vezette volna a közösségi jogalkotást, akkor nem korlátozták volna a közösségi jogalkotást nem kevesebb, mint 42 évig a „munkaerő-piaci nőpolitikára”. Már ahhoz is évtizedeknek kellett eltelnie, hogy túllépjenek az egyenlő munkáért egyenlő bér elvén, utána pedig az egyenlő bánásmód munkaerőpiacra korlátozódó megközelítésén. Arra pedig csak 1999-ben szánták rá magukat, hogy a másodlagos jogalkotást a nemek közötti egyenlő bánásmód biztosítása mellett olyan súlyos hátrányokat elszenvedő csoportokra is kiterjesszék, mint az etnikai kisebbségek, a bevándorlók vagy a fogyatékossgal élő személyek. Sajátos ellentmondás, hogy a Közösség diszkriminációellenes jogalkotása évtizedekig diszkriminálta – a nőkhöz képest – az összes többi hátrányos helyzetű csoportot, hiszen számukra nem biztosította a nőknek járó jogokat. Ez hozzájárult ahhoz, hogy több tízmillió bevándorló szinte másodrendű állampolgárként éljen a Közösségben; amennyiben valaki nem kíván színes bőrű taxisofőrrel utazni,

egy-egy nagyvárosokban még ma is olyan kódolt üzenettel hívhat taxit, hogy „nekem és a kiskutyámnak”... Természetesen nem azt állítjuk, hogy hiba volt ennyi energiát fordítani a nőket érő munkaerő-piaci diszkrimináció elleni harcra. Sokkal inkább azt kifogásoljuk, hogy ez a küzdelem 1999-ig miért korlátozódott csupán a nőkre, illetve miért nem lépett túl a gazdasági, munkaerő-piaci szempontokon. Erre persze felhozható az az érv, miszerint a közösségi jogalkotást azért nem vezethette az emberi jogok biztosításának szándéka, mert ez gazdasági, nem pedig politikai integráció. Pontosabban az integráció politikai dimenziójának a gyengesége vezetett a kilencvenes évek nagy vitáihoz, az Unió polgárság megteremtéséhez, vagy éppenséggel a „vigyük Európát közelebb a polgáraihoz” kampány elindításához. Állításunk lényege tehát az, hogy az Uniónak komoly adósságai vannak például az emberi jogok, vagy általánosabban fogalmazva a politikai integráció területén. Nyilván ezt az adósságot igyekeznek törleszteni például azzal, hogy az Európai Alkotmány tervezetbe bekerült az EU Alapvető Jogok Chartája. Lássuk be, az EU malmai igen lassan őrölnek, hiszen az alapjogi katalógus gondolatának elfogadásához is 15 évnek kellett eltelnie a Közösségi Charta elfogadása óta.

A szociális jogharmonizáció gyakorlati hatása azonban nem csak a rendkívül behatárolt jogalkotási felhatalmazás miatt korlátozott. Szomorú példa erre az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elve, amelyet az elsődleges és a másodlagos jogban határtalan jogi buzgalommal igyekeztek szabályozni, és amelyet az Európai Bíróság is több tucat ítéletében értelmezett. Ez az első közösségi szociális jogi vállalkozás mindenek ellenére a gyakorlatban kudarcba fulladt, hiszen az egyenlő értékű munkát végző nők és férfiak bére közötti különbség az elmúlt évtizedekben nemhogy nem csökkent, hanem kissé még nőtt is (15–30%) – bizonyítékként annak, hogy a mégoly részletes és alapos közösségi jogi szabályozás sem jelent garanciát a nemzeti rendszerek vagy éppen a hagyományosan beidegződött kulturális normák fejlődésére.

Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a szociális jogharmonizáció meghatározó sajátossága a minimumra törekvés. Ebből az következik, hogy az irányelvek csak a nemzeti jogok által garantált védelem minimumát határozzák meg, amelytől „lefelé” nem, csak „felfelé” szabad eltérni. Ezt a védelmi szintet erodálja, hogy a 15 tagállam legtöbbször egyhangúlag fogadja el a szociális irányelveket, ezért a minimális szintet jelentő léccet szinte mindig elég alacsonyra helyezték. A tagállamok – például Görögország és Dánia – között elég komoly fejlettségbeli különbség van, ezért legtöbbször a legalacsonyabb „képességűekhez” igazítják a léccet, hogy mindenki számára teljesíthetőek legyenek a jogilag kikényszeríthető követelmények. Ebből eredően a közösségi másodlagos jog előírásai sokszor ellentmondásosak, pontatlanok és puhák. Ez a szabályozási modell viszont azzal a következménnyel jár, hogy a fejlett, magas szintű védelmet biztosító nemzeti jogrendszerekre a közösségi szociális jog gyakorlatilag nem ró kötelezettségeket, hanem éppenséggel azokat igyekszik követni.

A szociális jogharmonizáció tehát rendkívül lassan formálódó, bővülő, de még ma is korlátozott hatású folyamat. A lassúság nemcsak a közösségi hatáskörök bővítésére, hanem az irányelvek megalkotására is jellem-

TANULMÁNYOK

ző. Például a munkaerő-kölcsönzésről szóló, mindössze 14 cikkből álló irányelvtervezet vitája 2000 óta, azaz négy éve húzódik – a kompromisszum leghalványabb jele nélkül. Kétségtelenül túl bonyolult a jogalkotási folyamat, túl sok a fék és a bevonandó közösségi intézmény, de a tagállamok politikai akarata és kompromisszumkészsége is gyakorta hiányzik. Ez alól is vannak kivételek, hiszen a faji és etnikai diszkrimináció elleni küzdelemről szóló 2000/43/EK irányelv a jogalkotási felhatalmazást biztosító Amszterdami Szerződés hatálybalépése után már alig egy évvel megszületett. Ehhez azonban különleges politikai körülményekre volt szükség: a Haider nevével fémjelzett osztrák Szabadságpárt kormányra kerülése miatt a tagállamok határozott politikai akarata nyilvánult meg abban, hogy látványosan felléptek a xenofóbia ellen.

A tagállamok döntéshozói számára fontos tanulságként szolgálhatna, hogy félszívvvel nem lehet sikerre vinni az európai integrációt. Ez a tanulság persze számos tagállamban, különösen az Egyesült Királyságban komoly vitákat vált ki, mivel egy bátrabb közösségi szociális jogalkotás valóban a nemzeti kompetenciák és a szuverenitás csökkenését jelentené.

A tagállamok részvételével zajló jogalkotás nem csupán lassú, hanem olyan kérdések szabályozását is lehetetlenné teszi, amelyekben akár csak néhány tagállam ellenkezik vagy a tagállamok csoportjai között feloldhatatlan az ellentét. Éppen ezért tették lehetővé 1992-től, a Szociálpolitikai Megállapodás elfogadásával, hogy az európai szociális partnerek szociális kérdésekben megállapodjanak, és e megállapodásokat a közösségi intézmények öntsék irányelv formájába. Sajnos ez az alternatív szociális jogalkotás nem hozta meg a várt eredményt: ezzel a módszerrel az elmúlt 12 évben mindössze néhány irányelvet és kötelező erővel nem rendelkező keretmegállapodást sikerült elfogadni.

A jogharmonizáció tehát nem bizonyult hatékony eszköznek ahhoz, hogy az európai modell dinamikus alkalmazkodjon a változó globális gazdasági, társadalompolitikai körülményekhez és megerősítse Európa helyét a Föld meghatározó erejű és befolyású térségei között. Az elmúlt évek legfontosabb uniós erőfeszítései arról szóltak, hogy Európának olyan gazdasági, pénzügyi, biztonságpolitikai és szociális kérdésekben is egységesen és erőteljesen kellene fellépnie, ahol az egységes fellépés lehetőségét nem lehet csupán a jogharmonizáció eszközeivel megteremteni. Általánossá vált az a nézet, hogy a jogharmonizáció mellett valamiféle európai szintű kormányzásra is szükség van ahhoz, hogy Európa gazdaságilag fejlett és az egyének jólétét biztosító térség maradjon.

4. A jogharmonizációtól a humán erőforrás-fejlesztés felé

4.1. Az európai jóléti államok sajátosságai

Amikor az Európai Szociális Modellről beszélünk, a jóléti állam európai modelljét értjük alatta. Ennek elvi alapjait a Beveridge-terv fektette le 1942-ben. Bár a tagállamok jóléti rendszerei közigazgatási, kulturális és szociális tradícióiknak betudhatóan elég sokfélévé váltak, de az Európán kívüli jóléti államokhoz (USA, Kanada, Japán stb.) képest mégis több

hasonlóságot mutatnak, mint amekkorák a közöttük meglévő különbségek.

Az európai jóléti államok legfontosabb közös sajátossága, azaz az Európai Szociális Modell lényege

- a magas termelékenységű és arányú foglalkoztatás,
- a magas elvonási és adókulcsok,
- az ennek révén finanszírozott magas szintű szociális biztonság.

E három tényező mindig érzékeny és billenékeny egyensúlyt tartott, hiszen akármelyik elemének megrendülése a kényes egyensúlyra épülő modell felborulásával fenyegetett. És valóban, az európai jóléti állam létrejötté óta folyamatos válságban van – abban az értelemben, hogy a fenti tényezők valamelyike mindig inog. Olykor a termelékenységben látszott a világ élvonalától való lemaradás, máskor a biztonság szintje tűnt finanszírozhatatlanul magasnak, vagy csak az elvonási kulcsoknak a gazdasági versenyképességet veszélyeztető megemelése volt finanszírozható.

Egy rövid időszaktól – a hetvenes évek thatcherizmusától – eltekintve azonban a jólét európai modelljét elvileg nem sokan vonták kétségbe. A politikai viták nem a modell alternatíváiról szóltak (már csak azért sem, mert ilyenek igazán fel sem merültek), hanem arról, hogy miképpen lehet az érzékeny egyensúlyt fenntartani. A kilencvenes évektől jelentkező „új válság” sem az európai modell elvetéséről és mással való helyettesítéséről szólt, hanem a jóléti elvek megújított érvényesíthetőségéről az új körülmények között. A jóléti állam agóniájáról szóló vészmadárhogásoknak többek között ezért sincs komoly jelentőségük. A jóléti állam vezető politikai, gazdasági és szociális szakembereinek és az európai országok választópolgárainak mérvadó vélekedése szerint ugyanis megeshet, hogy a jóléti államot olykor kisebb nátha és hascsikarás gyötri, de amúgy köszöni, jól van. Az európai modell lényeges alapjai ma is stabilak és legitimek.

A kilencvenes évektől az egyik legsúlyosabb jóléti válságot éljük át, szembesülve a kedvezőtlen demográfiai mutatókkal, az alacsony foglalkoztatási arányokkal, az inaktívak magas számával, az időszerűk alacsony arányú foglalkoztatásával, a munkahelyi és a családi élet összeegyeztethetőségében rejlő paradoxonokkal stb. Mindenki számára nyilvánvalóvá vált, hogy a dolgok menete nem folytatódhatott ugyanabban az irányban, mint korábban.

4.2. A jóléti államot veszélyeztető problémák

Az európai modell a kilencvenes években az alacsony foglalkoztatási szint miatt került veszélybe. A globalizáció, a harmadik világ olcsó munkaereje főképpen a hagyományos termelési ágak (mezőgazdaság, ipar) elköltöztetését hozták magukkal. Ennek jótékony hatása volt ugyan az ott maradt, tudás alapú és szolgáltatási ágak termelékenységére – hiszen a fejlett világ termelékenységi mutatói még jobban elszakadtak a fejlődők

produktivitási szintjétől –, csökkentették viszont a foglalkoztatottak számát.

A gazdasági fejlettség mindenekelőtt két tényezőn múlik: egyrészt a foglalkoztatottak termelékenységén, másrészt ugyanakkora súllyal azon, hogy a társadalom mekkora hányada dolgozik. A gazdasági növekedés lelassulása arra irányította a figyelmet, hogy a termelékenység növekedése egyre kevésbé ellensúlyozza a foglalkoztatottság csökkenését. A munkaerőpiac beszűkülése, a foglalkoztatottak arányának csökkenése egyszerre veszélyezteti a gazdasági növekedést és az államháztartási egyensúlyt. Kevesebb dolgozó, adó- és járulékfizető ember esetén változatlan kulcsokkal csak kisebb újra elosztható szociális alapokat lehet képezni, amelyekből viszont nem lehet több eltartottnak változatlan szintű szociális biztonságot teremteni. Az elvonási kulcsok növelése viszont növeli a foglalkoztatás költségét, ami a globalizáció körülményei között újabb munkahelyek harmadik világba való költöztetéséhez vezet. Tehát a foglalkoztatási szint növelése mind a gazdaság növekedése, mind az államháztartási egyensúly, mind az emberek jóléte szempontjából kulcskérdéssé vált.

A foglalkoztatás ebben a kontextusban már nem a munkajogi szabályozások harmonizációját, a munkavállalók szociális biztonsága szempontjából releváns „munkaköltségek” (munkavédelem, elbocsátási költségek stb.) versenysemleges egységesítését jelenti. Uniós szinten is szembesülni kellett az európai modellt leginkább veszélyeztető problémával, az alacsony szintű foglalkoztatással, amelyet már nem lehetett a hagyományos közösségi eszköztárral, a jogharmonizációval kezelni. A jóléti rendszerek, különösen a szociális védelem és a foglalkoztatáspolitikák mind nemzeti, mind uniós szinten egyre nagyobb jelentőségű témává nőtte ki magát.

A klasszikus jóléti állam legfontosabb célkitűzése a társadalom minden tagja számára a tisztas lét, a szociális biztonság garanciáinak megteremtése volt. Ennek konzisztens és következetes formái soha, sehol sem jöttek létre, de az elv mégiscsak működött. Korábban ezt két körülmény tette lehetővé. Egyrészt mivel a foglalkoztatási szint magas volt és folyamatosan nőtt, előbb-utóbb mindenki talált magának munkát, ha másként nem, hát a foglalkoztatáspolitikák „részegítésével”. Másrészt a munkavégzésre nem képes személyeket (idősek, betegek, fogyatékosok, kisgyermekes anyák) teljes körű, „univerzális” szociális rendszerek látták el.

Az olajválságok nyomán mutatkoztak meg az első jelei annak, hogy a klasszikus jóléti berendezkedés alapjai mégsem feltétlenül örökkévalók, noha a jóléti államok ezeket maguktól értetődőnek tekintették. Nem minden körülmények között tartható fenn a foglalkoztatás magas szintje, és ugyancsak nem tart örökké a háború utáni *baby boom*, a fiatal korosztályok növekvő arányú beáramlása a munkaerőpiacra. Hosszú ideig az új problémákat is a beérett, jól működő szociális ellátórendszerrel próbálták meg orvosolni, amely felszívta a munkaerőpiacról kiszorulókat. Így a munkanélküliség gördülékenyen ment át korai nyugdíjazásba, fogyatékosok támogatásába, anyasági ellátásba stb.

A kilencvenes évek „tisztulási” folyamatát a nagy ellátórendszerek stabilitásának megrendülése indította el. Világossá vált, hogy nem lehet

a csökkenő számú járulékfizető befizetéseiből változatlan vagy emelkedő szinten eltartani a növekvő számú nyugdíjast. A helyzetet és a veszélyérzetet tovább súlyosbította az a felismerés, hogy belátható közelségbe került a háború utáni *baby boom*-nemzedék nyugdíjba vonulása, ami tovább rontja majd az aktív-inaktív arányt. Nem tartható fenn változatlanul az a nyugdíjrendszer, amelyet arra a tipikus karrierútra kalibráltak, hogy az emberek 16 évesen kezdenek el dolgozni, 60 évesen nyugdíjba mennek és 70 éves korukban meghalnak. Ma már az emberek 25 éves korukban kezdenek el dolgozni, 65 évesen mennek nyugdíjba és 80 évesen halnak meg. Más szóval óhatatlanul felborul az eddigi újraelosztási rendszer, ha a járulékfizető periódus lerövidül, a járadékos periódus pedig ezzel szinte egyenes arányban nő.

Az első politikai reakciók a nyugdíjrendszereket szigorító, az ellátandó nyugdíjasok számát korlátozó reformokat céloztak meg. Emelték a nyugdíjkorhatárt, növelték a kötelező szolgálati időt, erős ellenőrzőket építettek be a korai nyugdíjba vonulással szemben. A szociális ellátások kurtítására törekvő reformok általában megbuktak a társadalom ellenállásán, de ott sem vezettek igazi eredményre, ahol sikerült ezeket bevezetni. A döntő változás tehát nem csupán az, hogy a foglalkoztatás bővítése vált a jóléti politikák prioritásává, hanem az is, hogy ezt a célt a foglalkoztatáspolitikán kívüli eszközökkel is elő kell segíteni. Így például a nyugdíjprobléma nem oldható fel az „aktív öregkor” programja nélkül, de a fogyatékosok ellátásában ugyancsak előtérbe kerülnek a munkaerő-piaci – és ezzel szerencsére óhatatlanul a társadalmi – integrációt támogató intézkedések.

4.3. A jóléti kérdés új uniós tematizációja: a lisszaboni folyamat

A kilencvenes évek világméretben a politikai légkör békés fordulatait hozták. A hidegháború vége, az apartheid kimúlása, a közel-keleti békefolyamat kedvező jelei egyre határozottabban irányították rá a figyelmet a világbékét veszélyeztető „szociális” feszültségekre. Erre a globális közhangulatra reagált az ENSZ azzal, hogy olyan kérdésekről szervezett csúcstalálkozókat, mint a környezetvédelem (Rio de Janeiro), a túlnépesedés (Kairó), a szegénység és a társadalmi fejlődés (Koppenhága) vagy a nők helyzete (Peking). Bár illúzióknak bizonyultak eredeti céljai a gazdasági, kulturális és szociális jogok hatékony érvényesítésére, a világszervezetnek annyit sikerült elérnie, hogy a politika figyelme mindenütt a szociális feszültségek felé irányult. Ez kétségkívül érzékelhető elmozdulást hozott olyan kérdésekben, mint a legszegényebb országok segítése akár a fejlett országok, akár olyan nemzetközi szervezetek részéről, mint a Világbank. Ugyancsak áttörést hozott, hogy a fejlett országok – mintegy a megnövelt segélyek ellentételeként – elfogadtatták a fejlődőkkel, hogy nemzeti bevételeiket nem kizárólag a hadseregeikre költik, hanem azok egy részét a jóléti politikára fordítják. Ha már a legszegényebb, fejlődő országokkal el lehetett fogadtatni, hogy a jólét szempontjait és a szociális jogokat tiszteletben tartó kormányzati magatartást tanúsítsanak, az uniós tagállamoknak is szembesülniük kellett azzal, hogy újfajta szo-

ciális problémáikat nem tudják a hagyományos kormányzati eszközökkel megoldani.

Az ezredfordulóra az Unió beszorított helyzetbe került. Miközben egyre világosabbá vált, hogy a foglalkoztatási és szociális problémák egyszerre veszélyeztetik az Európai Szociális Modellt és a térség fejlettségét, az Uniónak sem mondandója, sem eszköztára nem volt ahhoz, hogy érdemben hozzászóljon a kérdéshez. A közelgő bővítés is lépéskényszerbe hozta, hiszen a szociális szakadékot az immár megállíthatatlanul egységesülő piac új és régi térségei között is csökkenteni kell. Pedig a közösségi szociálpolitika mozgásterét már korábban is jelentősen korlátozta a tagállamok életszínvonalának, szociálpolitikai tradícióinak, intézményeinek, jogszabályainak különbözősége. Valódi szociálpolitikát csak meglévő nemzeti erőforrásokra, intézményekre és legitimációra lehet építeni, ezek pedig igencsak tarka képet mutatnak. Ráadásul mivel a fent vázolt fordulat az egyes tagállamokban különböző mélységeig jutott, az Unió már csak ezért sem volt abban a helyzetben, hogy valamennyi tagállam számára egységes szociálpolitikai üzenetet fogalmazzon meg.

Hasonló problémát okoztak a közösségi eszközök is. A jóléti politikákhoz ugyanis intézményekre, pénzre, szakemberekre, igazgatási feltételekre, más szóval kiterjedt kormányzati eszköztárra van szükség. Az elmúlt évtizedek bebizonyították, hogy ezeket a tényezőket nem lehet az Unió hagyományos „technikáival”, a jogharmonizációval vagy a Strukturális Alapok támogatásaival kezelni.

A lisszaboni folyamat, a nyitott koordináció módszere tehát kettős kísérlet. Egyfelől próbálkozás a politika „tematizációjára”. Ha nem lehet minden tagállam számára a jólét teljes vertikumát átfogó politikát megfogalmazni, akkor a „kimazsolázásra” kell játszani. Ez azt jelenti, hogy az Unió előre megad általános célokat, specifikus irányvonalakat, és a kormányok döntésére bízza, hogy akcióterveikben kiválasszák a nekik megfelelő intézkedéseket. Ha minden tagállam az Unió irányvonalai alapján dolgozza ki a maga intézkedéseit, végül mégis a jóléti politikák sajátos „uniója” áll elő. A módszer először a foglalkoztatáspolitikában, majd a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben intézményesült. A témák egyre bővültek (nyugdíjrendszerek, egészségügyi ellátórendszerek és tartós ápolás) és várhatóan bővülni fognak (migráció, hajléktalanság és lakásügy, szakképzés, innováció, kutatás stb.).

Másfelől a nyitott koordináció az Unió eszköztárában is lényeges újítást hozott. Az új munkamódszer meghonosodását jelezte, hogy a tagállamok elfogadták a nemzeti akciótervek elkészítését és az azokról való beszámolás követelményét. Ám ennél sokkal többről van szó, mivel az Unió a nyitott koordináció módszerébe egy egyértelmű előírást is „becsempészt”. Ez eredetileg arra vonatkozott, hogy a tervek eredményeinek számbavételéhez minden tagállam köteles előre megadott indikátorokat alkalmazni. Az indikátorok kötelező alkalmazását eredetileg a tervek megalapozottságát és komolyságát ellenőrizni képes eszközzrendszernek szánták, de mint kiderült, ennél egyre többet jelent. Nem csupán az Unió számára biztosítja az ellenőrzés feltételét, hanem a tagállamokat is az eredményekre hangsúlyt helyező kormányzás felé orientálja. Ez mind a társadalmi kirekesztés elleni akcióterveknél, mind pedig a foglalkozta-

tási akcióterveknél azzal teljesedett ki, hogy a tagállamok számára szám-
szerűsített célok meghatározását is előírták.

A nyitott koordináció „ügyes trükkjével” az Unió tehát nem csupán a jóléti politikák tartalmi harmonizálását érte el, hanem a közvetett kormányzati magatartásformák és technikák intézményesítésével a nemzeti szintű jóléti politikaformálásra is jelentős befolyást gyakorol. Mindez megmagyarázza, hogy miközben eredetileg sokan szkepszisüknek adtak hangot a nyitott koordináció gyengécskének tűnő eszközével szemben, mára egyre általánosabbá válik a vélekedés, hogy ez a gyakorlatban meglepően jól működik.

5. A nyitott koordináció és a kormányzás harmonizációja

Az európai szintű kormányzás feltételeinek megteremtése lassú és csendes, ámde egyre markánsabban kirajzolódó fejlődési folyamat, amelynek beindításához és elfogadtatásához döntő változásokra volt szükség. E változások és viták korszakát éljük ma is. Ideológiailag messze nincs ugyanis egység abban, hogy mennyire kell a jelenlegi nemzeti szuverenitásokból összeadni a nemzetek feletti Európát. Általában a nagy országok (a német-francia-tengely) elégedettek azzal a „nemzetek Európájával”, amelyben úgysis övék a döntő szó. A kis tagállamok pedig azt érzékelik, hogy a „nemzetek feletti Európában” nekik is jut beleszólás a közös ügyekbe.

A nemzetek feletti kormányzásról szóló viták persze nem közvetlenül ebben a formában jelennek meg a nyilvánosság előtt, hanem a „döntéshozatali viták” technikai kérdéseinek álarcában. Így például abban, hogy mekkora hatalma legyen a közös Európát megjelenítő és képviselő Európai Parlamentnek és a közös Európa „kormányának”, a Bizottságnak? Mekkora hatalma maradjon a tagállamok állam- és kormányfőit tömörítő Tanácsnak a közös ügyek eldöntésében? Mennyire kell nemzeti fékeket beépíteni a döntési folyamatokba?

A döntési jogkörök megosztásáról szóló viták azonban a jéghegy jól látható csúcsát jelentik csupán. A tulajdonképpeni kérdés az, képes-e a nemzetek feletti Európa hatékonyan, átláthatóan, demokratikusan kormányozni, vagy legalábbis a kormányzati magatartásokat úgy harmonizálni, hogy ebből a tagállamok is hasznot húzzanak. Milyen területeket kellene az új Európának kormányoznia, és ezt hogyan lehet megvalósítani? A nyitott koordináció olyan kísérlet, amely nemcsak a tárgykörébe tartozó témák összehangolására, hanem a demokratikus európai kormányzás szervezeti és technológiai innovációjára is irányul.

A közös kormányzás irányába ható folyamatok egyelőre nem a politikai, hanem a szakmai döntési folyamatokban zajlanak. A nyitott koordináció kiterjesztése a szociális védelemre – más néven a „lisszaboni folyamat” – a közös Európai kormányzás felé tett kísérlet a jóléti területeken. A közös kormányzást előkészítő konkrét lépésként értékelhetjük a jóléttel kapcsolatos adatgyűjtések és statisztikai adatszolgáltatások egységesítését, harmonizációját. Ilyen kísérletnek tartható például a jóléti közkiadások egységes adatgyűjtési rendszere (ESPROSS), valamint a la-

kosság szociális és munkaerő-piaci jövedelmeinek, életfeltételeinek egy-
sleges vizsgálata (SILC).³

A döntéshozatalban is csendes folyamatok indultak el, mindenekelőtt az európai szintű szociális párbeszéd ügyében. Az Unió döntéshozatali folyamataiban egyre nyilvánosabban és nagyobb beleszólással vesznek részt a nemzetekfelettségüket hangsúlyozó civil szervezetek, lobbicsoportok, s a nemzeti kormányokkal való párbeszédéről egyre inkább a Bizottsággal való dialógusukra kerül át a hangsúly. Szerepük nemcsak az alacsonyabb szintű uniós döntésekben erősödik: befolyásuk olyan kardinalis kérdésekben is világossá vált, mint a „Szociális Európa” elveinek beillesztése az Alkotmány tervezetébe.

A nyitott koordináció első ránézésre alig korlátozza a tagállami hatáskört, hiszen a nemzeti akciótervek tartalmának meghatározása tisztán nemzeti feladat. De ez a fajta koordináció, ha viszonylag szűk is a hatóköre, erős eszköz, még hozzá olyan területeken, amelyekre korábban nem terjedt ki az EU kompetenciája és érdeklődése. Igen határozottan tematizálja ugyanis azokat a célokat, amelyekkel kapcsolatban politikai intézkedéseket és eredményeket vár el a tagállamoktól. E témakörök nem fedik ugyan le a jóléti szektor teljes spektrumát, de a „lényegét” igen. Az Unió azokat a témákat és célokat emeli ki, amelyek a közösségi politikák kialakításához a legfontosabbak. E szempont belátása nélkül nehéz lenne megértenünk, hogy mondjuk a fogyatékkal élő személyek problémái közül miért csak a munkaerőpiacra integrálható, rehabilitálható fogyatékos személyek foglalkoztatják az Uniót, és miért nem esik szó a súlyosan sérült, semmilyen munkavégzésre sem képes emberek életkörülményeiről. Nos, ez a leszűkítés nem szociális érzéketlenségből vagy embertelenségből, hanem az Unió politikai prioritásaiból fakad. A foglalkoztatás bővítése, a munkaerőpiacok befogadóbbá tétele uniós priorítás, a fogyatékoskérdés önmagában nem az.

A Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap működését is értelmezhetjük a nyitott koordináció és a kormányzati harmonizáció céljainak alárendelt eszközként. Az alapok pályázati prioritásainak változásait nehezen érthetjük meg anélkül, hogy az átfogó uniós stratégiát értelmeznénk. A közösségi támogatásoknak ugyanis az a funkciójuk, hogy az Unió általános stratégiájának érvényesítését támogassák. Naivitás azt hinni, hogy az EU a tagállamok legégetőbb gondjainak orvoslásához akarna hozzájárulni: a közösségi támogatást saját politikai szolgálatába állítja. A nemzeti fejlesztési terveket és akcióterveket hozzáigazítják az uniós prioritásokhoz, és azon célok megvalósítását támogatják uniós forrásokból, amelyek az Unió stratégiája szempontjából a legfontosabbak. De a támogatásra aspiráló pályázatokat is „összenézik” a nemzeti tervekkel, a bennük jelzett prioritásokkal és indikátorokkal. Így például az elvileg mezőgazdaságinak titulált, ámde egyértelműen a társadalmi egyenlőtlenségeket enyhítő „vidékfejlesztési” projekteket a szociális és foglalkoztatási nemzeti tervekkel és stratégiákkal való összhangjuk szempontjából is átvilágítják.

Éz a belső koordináció visszafelé is működik, azaz olykor a pályázati

3 Social Income and Living Condition.

programok az új politikai eszközök kísérleti, tesztelési terepeként is működnek – mint a Strukturális Alapok „szatelit”-programjainak (Equal, Urban stb.) esetében, amikor az esélyegyenlőség vagy a különösen „lepusztult” lakóövezetek rehabilitációjának átfogó politikai programjai a pályázati rendszerben formálódtak.

6. Az Európai Szociális Modell körvonalai

6.1. Az uniós jóléti politika nyelvújító fogalmai

Igencsak zavarba jövünk, amikor olyan fogalmakkal találkozunk, mint társadalmi kirekesztés (*social exclusion*), befogadás (*inclusion*), netán elektronikus befogadás (*e-inclusion*), hatalommal való felruházás (*empowerment*) vagy foglalkoztathatóság (*employability*). Először idegen nyelvi ismereteinkben kezdünk el kételkedni, majd legyintünk, mondván, ezek a fogalmak leginkább a posztmodern nyelvi lelemények iránt fogékony művészlelkeknek jelentenek valamit, nem pedig a szociális szakembereknek. A meghirdetett politikák kulcsfogalmai valóban dodonaiak, virágnyelven fogalmazódnak meg – inkább irányultságokat érzékeltetnek, mintsem pontos tartalmakat fejeznek ki.

Mindez érthető is, hiszen letisztulatlan és éretlen tartalmakat nehéz pontos kifejezésekkel nevesíteni. További zavaró tényező az is, hogy az Unió dokumentumait diplomaták fogalmazzák. Olyan diplomaták, akik nem járulnak hozzá az országaik érdekeit sértő, kormányaik politikai irányvonalával ellentétes megfogalmazások elfogadásához. Arra vannak szocializálva, hogy az éles tartalmi vitákat képesek legyenek elsimítani olyan „semlegesített nyelvi esernyő” kitalálásával, amely alá a vitázó felek valamennyien odaállhatnak. Mindez nem tragédia, mondhatnánk, ez a nemzetközi politikák és dokumentumok formálódásának teljesen megszokott menete. A fogalmak valóban pontatlanok és zavarosak, mégis meg kell érteni azokat a törekvéseket és következményeket, amelyeket érzékeltetnek és maguk után vonnak. Ugyanakkor a mindennapi kormányzati tevékenységben időnként komoly zavarokat jelentenek az értelmezni kívánt újszerű megfogalmazások, még a nemzeti döntéshozók számára is, hiszen egymás nyelvét, gondolatait végső soron mégiscsak célszerű volna megérteni és annak mentén eljárni.

Az Unió hivatalnokainak nyelvújító, illetve a tagállamok diplomatáinak konszenzuskereső buzgalma közös töről fakad és hallgatólagos megállapodást intézményesít. Az Unió így bátrabban, kisebb politikai kockázattal nyúlhat hozzá olyan kérdésekhez (pl. a nyugdíj- és más jóléti reformok), amelyek felvetése nemzeti szinten súlyos politikai konfliktusokhoz szokott vezetni. Ha az Unió jól tematizálja a problémákat, akkor ezzel jelentős segítséget nyújt a tagországoknak ahhoz, hogy a politikai felelősséget a közösségi szinttel megosztva tehessék meg a szükséges lépéseket. A segítségért cserébe lemondanak a nemzeti szuverenitás egy részéről: bizonyos kormányzati feladatköröket, funkciókat átengednek a közösségi szintnek.

6.2. Az uniós szakpolitikák ellentmondásos módszerei

A fentiekben érzékeltettük, hogy az Unió szerepének formálódása különböző szinteken, más-más szereplők bevonásával és eltérő módszerek alkalmazásával zajlik. Más elvek vonatkoznak az Alkotmány formálódására, a másodlagos jogalkotásra és az olyan új (nyitott koordináció) és régi (uniós támogatások) módszerekre, amelyek mindegyike folyamatosan változik és formálódik. Ilyen körülmények között természetes, hogy a módszerek között ellentmondások és következményükként ellenhatások mutatkoznak. Mindezek a feszültségek legalább annyira érintik a folyamatokban különféle politikusokkal, hivatalnokokkal részt vevő tagállamokat, mint az Unió húszezer „eurobürokratáját”. A tagállamok zavarát fokozza, hogy a változások elvileg a jóváhagyásukkal történnek, pedig a technikai kérdések mögött nem mindig látják az elmozdulások valódi célját és irányát.

A szociális ügyekben az Unió új stratégiájának ma már nem a szociális jogharmonizáció a leghangsúlyosabb eleme, hanem a foglalkoztatásbővítés és a humán erőforrás-fejlesztés. Ez természetesen egyáltalán nem azt jelenti, hogy a szociális jogharmonizáció befejeződött volna. Továbbra is születnek ugyan irányelvek, rendeletek és módosítások, de már nem a korábbi intenzitással, amit az utóbbi években jól mutat az új és módosított irányelvek alacsony száma. Az uniós intézményrendszer, különösen a jogalkotásban és a nyitott koordinációban kulcsszerepet játszó figyelmét játszó Bizottság energiáit ugyanis túlságosan leköti a sok feladat, a csatlakozási tárgyalásokról a nyitott koordinációs folyamatok működtetéséig. Éppen ezért a korábbinál sokkal kevesebb figyelmet fordítanak, fordíthatnak a szociális jogalkotásra. Nem azt állítjuk tehát, hogy a korábban meghatározó jogharmonizáció a nyitott koordináció mechanizmusán keresztül konvergenciává gyengült. Nem összehasonlítható, egymást kiváltó eszközökről van ugyanis szó. A jogharmonizáció és a nyitott koordináció nagyon jól megvannak egymás mellett, sőt erősítik egymás hatását. De a közösségi intézményrendszer teherbíró képessége véges, ezért a kötelező napi koordinációs gyakorlatok egyre inkább háttérbe szorítják a hosszabb távra szóló szociális jogalkotási stratégiát. Ezen persze nem szabad meglepődnünk, hiszen ez előre kiolvasható volt a 2000-ben elfogadott öt éves programból, az Európai Szociálpolitikai Menetrendből.

Az új közösségi szakmapolitikai cél világos és egyértelmű: Európában aki csak tud, lehetőleg dolgozzon. Ami ez után következik, az már nem túlzottan tiszta: mely tevékenységeket kellene elismert munkának tekinteni? Mit és hogyan tegyen az állam azért, hogy több értékteremtő tevékenységet ismerjen el munkaként? A leglényegesebb kérdés persze az, hogy közösségi eszközökkel mit kellene tenni ezekért a célokért.

Ugyancsak ellentmondásos stratégia a humán erőforrás-fejlesztés középpontba állítása. Egyfelől ugyanis igaz az, hogy a gazdaság egyre inkább „tudás-alapú”, ezért a versenyképesség döntő tényezője az, hogy milyen minőségű tudással bővül a gazdaság szereplőinek „tudás-tőkéje”, hogyan fejlődik a humán erőforrás. Az igazi kérdés a közoktatási rendszer fejlesztése: a jól konvertálható, elismert tudás a „normál” iskolarend-

szeren belül megszerzett diploma; és a továbbképzésre, az egy életen át tartó tanulásra való felkészülésnek, a megfelelő készségek és képességek megszerzésének is az iskolarendszer a meghatározó terepe. Tehát mind gazdasági, mind társadalmi-szociális szempontból döntő kérdés az iskolarendszerű képzések mennyiségi és minőségi fejlesztése, a magas értékű diplomákhoz való hozzáférés teljes körűvé tétele, az oktatási esélyegyenlőségek csökkentése. E politikák azonban csak hosszú távon érnek be. A ma megkezdett oktatási reformok akkor folynak át a gazdaságba – ha a mai iskolások már az elvárásoknak megfelelő kimenetekkel fogják megszerezni végzettségeiket.

Innen nézve az átképzések, felnőttképzések fókuszba helyezése már nem egyértelműen nevezhető sikerrel kecsegtető, konzisztens politikai stratégiának. Miközben a munkában álló felnőttek attitűdjét is át kell állítani a rugalmasabb, változékonyabb életpályák, és az életen át tartó tanulási modellek elfogadásához – aközben látni kell azt is, hogy a mai felnőttképzési formák eredményessége és hatékonysága messze elmarad a várakozásoktól. Tetszik, vagy nem tetszik – a „gyorstalpalós” átképzési formák legfeljebb egy-egy konkrét munkakör betöltéséhez adhatnak némi segítséget, de nem jelentenek konvertálható tudás-tőkét, és ezzel nem igazán emelik a társadalom egészének tudás-tőkéjét. Átképezni leginkább azokat lehet, akiknek már van megfelelő szintű alapképzettségük, tehát, az átképzés nem igazán enyhíti a képzetlenebb emberek munkaerő-piaci hátrányait.

Rövid és középtávú politikai realitások szemszögéből tehát az átképzésekre koncentrálnó humán erőforrás-fejlesztést inadekvátnak tarthatjuk a megoldandó problémák kezelése szempontjából. Hogy mégis ilyen hangsúlyt kaptak a humán erőforrás-fejlesztési elemek a szociális stratégiákban – az nem kis részben az államok maradi berendezkedéseinek is betudható. Technikai, igazgatási és finanszírozási értelemben sokkal könnyebb ugyanis az alapvetően erős állami összefonódásokkal jellemezhető képzési rendszer fejlesztésére erőforrásokat fordítani – mint innovatív foglalkoztatáspolitikai eszközökkel, újfajta partnerségi viszonyt kialakítani a munkaadókkal, ezáltal közvetlenebb résztvevőjévé válni a munkaerő-piaci kínálati-keresleti viszonyok alakításának.

Jellemző az is, hogy némely „hagyományos szociálpolitikai téma” is a foglalkoztatás problémájaként jelenik meg. Így például a gyermekszegénység ellen az a legjobb orvosság, ha az anya dolgozik. A kisgyerekes anyák foglalkoztatására pedig akkor van mód, ha a gyermekeket el lehet helyezni bölcsődében és óvodában, még akkor is, ha a korábbi tradíciókkal szembe megy ez a felfogás.

6.3. Beleszólás a jóléti ellátások elosztásába

Számos uniós dokumentum kiemelt témája a teljes hozzáférés (*full access*) biztosítása, illetve a leggyengébbek segítése (*helping the most vulnerable*), amivel egy expliciten ki nem mondott problémára reagálnak. Nagy baj ugyanis, ha az ellátásokhoz nem mindenki jut hozzá, kivált, ha éppen a lehelettebbek nem, márpedig ez az európai jóléti rendszerekben vi-

szonylag gyakran előfordul. A kilencvenes évek decentralizációja és privatizációja, a nem állami szervezetek tömeges megjelenése a jóléti közszolgáltatásokban számos pozitív fejleményt hozott. Színesebbek lettek a rendszerek, többféle társadalmi és helyi közösségi erőforrást aktivizálva új, innovatív szakmai és szervezeti megoldást jelenítettek meg. Ám e sokszínű kavalkádban sokan „elvesztek”, és éppen a legkevésbé élelmesekek, a legelesettebbek nem értek hozzá a plurális „jóléti mix” ellátásaihoz.

A teljes hozzáférést és a legelesettebbek segítségét célzó új politika nem haladhat visszafelé az időben, azaz nem hozhatja vissza a közvetlen, bürokratikus eszközökkel irányító jóléti államot: figyelembe kell vennie az elmúlt évtized változásait. Ma sokszínű ellátási szerkezetben kell megteremteni a teljes körű hozzáférés garanciáit. Ezeket a célokat új szociális igazgatási és finanszírozási technikákkal lehet elérni. Követendővé kell tenni, hogy e sokféleségben ki mit kap, és a spontán módon kimaradókat is hozzá kell juttatni az ellátásokhoz. Az új igazgatási és finanszírozási eljárásokat ma már csak új technikákra, így informatikai eszközökkel támogatott ügyviteli rendszerekre, internet-alapú információszolgáltatási és interaktív tanácsadási eszközökre lehet építeni.

Mindez azonban csak új feltételeket jelöl ki a nemzeti szintű szociális rendszerek és politikák számára, de nem határozza meg az oda vezető úton megteendő lépéseket. Az Unió részvétele e probléma orvoslásában lényegesen áttételesebb, mint a foglalkoztatásbővítés területén. Nem fogalmaz meg követendő stratégiai mintákat, így azok megvalósításához nem is nyújt politikai, anyagi támogatást. Legfeljebb olyan technikai feltételek megteremtését támogatja, mint az e-kormányzás.

6.4. Újfajta kormányzati eszközök és magatartásformák

A szegényebb tagállamok különféle nemzeti tervei nemcsak az ellátások tartalmi lemaradásai miatt szegényesebbek a gazdagabb és fejlettebb tagállamok akcióterveinél, hanem szegényesebb politikai kultúrájuk miatt is. Számukra a politikai terv – még ha cselekvési tervnek hívják is – alapvetően az ígéretés egyik műfaja, amelytől a populizmus sem idegen. A szövegek lehetnek emelkedettebbek és pallérozottabbak, nyelvükben illeszkedhetnek sikeresebben az Unió főáramlataihoz, de ettől még szembeszökő a különbség. A nemzeti terv akkor jó, ha világos célok követését és objektív eszközökkel mérhető eredmények elérését vállalja, valamint a célokhoz megfelelő jogi és egyéb anyagi feltételeket rendel. Ezáltal a politika ellenőrizhető, nyilvánossá tehető és racionálisan – tehát nem kizárólag érzelmi és ideológiai alapokon – megvitatható. Ezekkel az eszközökkel jelentősen mérsékelhető a jóléti politikák demokratikus deficitje.

A társadalompolitikák racionális kultúráját illetően jelentős súlyú megállapításra jutottak a britek, amikor felvetették a „bizonyíték alapú politikacsínálás” fogalmát. Ennek szerintük – és egyre inkább az Unió közös dokumentumainak szellemében is – három feltétele van:

- (i) az elvi célok és konkrét célkitűzések pontos, egyértelmű megnevezése;
- (ii) a folyamatok szigorú ellenőrzése, monitorozása;

(iii) az elért eredmények kertelés nélküli, őszinte számbavétele és értékelése.

Ha a szociálpolitika ilyen jellegű személyi, szervezeti, magatartási, politikai feltételei hiányosak, akkor megalapozatlanok lesznek a politikák, többé vagy kevésbé populista jelleget öltenek a szociális cselekvési és stratégiai tervek.

A közösségi szintű szociálpolitika tehát nemcsak tematikusan tér el a nemzeti szociálpolitikáktól, hanem abban is, hogy a tagállamokban egy korszerű és progresszív kormányzati magatartásforma elvárásait és eszközeit teszi általánossá.

7. Hol tartunk?

Ha a magyar és a közösségi szociálpolitika összhangját vizsgáljuk, a válasz még nehezebb és bonyolultabb, mint a „rég” tagállamok esetében. Az elmúlt évtizedben ugyanis Magyarország jelentős erőfeszítéseket tett azért, hogy folyamatosan megfeleljen az éppen aktuális elvárásoknak, de maguk az elvárások is hihetetlen ütemben változtak.

A csatlakozás sikere azon múlik (ahogyan az eddigi csatlakozások sikere is azon múlt), hogy mennyire sikerül „meglovagolni” az EU politikai hullámain. Mindez jelentős mértékben technikai felkészültséget, a bürokratikus követelmények teljesítésének képességét jelenti. E technikák alkalmazásában kétségkívül vannak elmaradásaink, bár az uniós témákkal foglalkozó hivatalnokok és szakértők energiáinak döntő hányadát épp ezek pótlására fordítják. A formális követelmények teljesítése azonban nem elégséges a csatlakozás nyújtotta lehetőségek kiaknázásához: ehhez legalább annyira fontos a hazai foglalkoztatási, szociális stratégiák és az uniós politikák közötti összhang megteremtése.

A legkézzelfoghatóbb elvárás a szociális jogharmonizáció volt. Ezt a magyar jogalkotás a csatlakozás feltételeként teljesítette. Ám látnunk kell, hogy a magyar jogalkotás józan önmérséklettel „elégésgesre” játszott: a legtöbb esetben az irányelvekben szereplő minimális előírásokat emelte át a magyar jogba. A formális jogharmonizáció tehát megtörtént, de a harmonizált joganyag gyakorlati alkalmazása a következő évek feladata lesz, s ez várhatóan legalább akkora feladat, mint maga a szociális jogalkotás volt. El kell azonban ismerni, hogy mindezekre a feladatokra a régi tagállamoknak több évtized, míg a magyar jogalkotásnak mindössze néhány év állt rendelkezésére.

A Strukturális Alapok – közöttük az Európai Szociális Alap – fejlesztéseinek megvalósítását szolgálja a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) és az arra épülő operatív programok. Ma tehát az az egyik döntő kérdés, hogy mennyiben sikerül a konkrét projektekkal megvalósítani az ezekben a stratégiai dokumentumokban megfogalmazott célokat. A másik kihívás pedig az, hogy mennyire sikerül a közeli jövőben felkészülni a következő programozási időszakra. Ebből a szempontból döntő fontosságú kérdés, hogy milyen tartalommal, hogyan sikerül elkészíteni a foglalkoztatási, illetve a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni nemzeti terveket.

A tervek elkészítésének eddigi tapasztalatai igen ellentmondásosak. Egyfelől pozitív folyamatokat indítottak be, például a jóléti kérdésekben érintett tárcák együttműködési hajlandóságának erősítésében. Ám ezzel egyidejűleg égető és súlyos hiányok váltak világossá – éppen az ágazatok és igazgatási szintek közötti együttműködésben, valamint az indikátorok alkalmazásában. A nemzeti tervek világos célkitűzéseinek és adekvát indikátorainak hiányosságai a következő programozási időszakban válhatnak drámaivá. Ez „jó hír”, ha az időre gondolunk, de igen „rossz hír”, ha a mai mulasztások későbbi bepótolhatatlanságára gondolunk.

A nemzeti és az uniós kompetenciák határai máshol húzódnak, ezért az általános politikai stratégiák és a konkrét programok szintjén egyaránt a jelenleginél intenzívebb koordinációra van szükség. A programok és nemzeti szintű stratégiák hiányosságaiban az Uniót nehéz „átverni”, mivel a közel húszezer eurobürokrata a magyar szervezeti kultúrában elképzelhetetlen, már-már katonai, fegyelmezett akkurátussággal végzi a dolgát – a magyar szervezeti kultúrában ugyancsak elképzelhetetlen feltételek között. Lehetne persze a magyar ember leleményességében, szabálykerülő rutinjainak sikerében bízni, de ennek semmi értelme, és nem is érné meg. Nemcsak az elszalasztott pénzek miatt, de azért sem, mert nem a nagyobb esélyű koldulás lehetőségéért csatlakoztunk, hanem mert a világ legfejlettebb térségének szerves részévé akarunk válni.

A mai politikai, kormányzati és szervezeti kultúránktól idegen elemek – például a politikai célok számszerűsített mutatókkal való felvállalása és átláthatóságának biztosítása – ma még megkerülhető „macerának” tűnhetnek, de nem azok. Ez az új szabályrendszer a tagállamok közjogi, politikai, kormányzati kultúrájában fogant, és nem azért tették írott szabállyá, hogy nekünk keserítsék meg vele az életünket. Maguknak alkották, mert hisznek abban, hogy e normák már eddig is hozzájárultak a történelmi sikerekhez, és következetes érvényesítésüket tartották a további fejlődés zálogának. Amikor a megoldandó feladatokról gondolkodunk, a tájékozódási szempontunk nem lehet más, mint hogy egy akarunk lenni közülük. Őszintén, minden „sumákolás”, magunk és mások félrevezetése nélkül. Mert csak így kerülhetünk ki nyertesen ebből a ma még felfoghatatlanul nagy történelmi kalandból.

Sokan aggódnak a jóléti területen érvényesülő nemzeti szuverenitás szűkülése miatt. A szuverenitás valóban csökkenni fog. Mi azonban ennél fontosabbnak tarjuk azt, hogy az uniós csatlakozás erőteljes modernizációs hatást, sőt kényszert gyakorol a kormányzás szerkezetére, kultúrájára és működésére. Ez valóban szükségesnek tűnik ahhoz, hogy Magyarország a világ legfejlettebb országainak közösségéhez tartozhasson.

Lemaradásainkat számba véve nem az a veszély tűnik a legnagyobb gondnak, hogy leszerepelünk az Unió vizsgabizottságai előtt, ezt ugyanis még túl lehet élni. A legnagyobb probléma a szembesülés saját lemaradásainkkal, amelyeket nem az Uniónak, hanem a gyerekeinknek való felelősség nevében kötelességünk a legrövidebb időn belül felszámolni.

Irodalom

- Barnard, Catherine: *EC Employment Law*. Oxford, Oxford University Press, 2nd edition, 2000.
- Farkas Orsolya: *Az Európai Unió szociális joga és szociálpolitikája*. JATEPress, Szeged, 1998.
- Ferge Zsuzsa: Mennyire fontos az egyesült Európa társadalmainak minősége? In: *Szociális Európa*. Esély, Különszám, 1999. <http://www.szochalo.hu/esely>.
- Gyulavári Tamás: Az EU szociálpolitikája: érdekek keresztjében. http://www.nfh.hu/doc/doku/IFM_tanulmanyok/EU_szocpolcikk_februar28.pdf.
- Hantrais, Linda: *Social policy in the European Union*. MacMillan Press Ltd., 1995.
- Krémer Balázs: Uniós politikák és Nemzeti Akciótervek a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre. MEH, STRATEK, Stratégiai füzetek, 15. 2003, <http://www.stratek.hu/index.php?P=hir&L=1&M=1&T=1&HID=116>.
- Sipos Katalin: Az Európai Unió szociálpolitikája. Szociális jogok Maastricht előtt és után. *Acta Humana*, 1996, 22–23. sz., 105–123.
- Streeck, Wolfgang: Neovoluntarizmus: új európai szociálpolitikai rendszer? In: *Szociális Európa*. Esély, Különszám 1999, <http://www.szochalo.hu/esely>.

Internetcímek

- Szociális partnerek közös felkészítési programja az Európai Unióhoz történő csatlakozásra, OFA Kht.: <http://www.ofakht.hu>
- SCADPLUS: http://www.europa.eu.int/scadplus/scad_en.htm
- Linkek a szociálpolitikáról: <http://www.szocialpolitika.lap.hu>

TAMÁSI ERZSÉBET

Egy férfinyira a hajléktalanságtól

Nőpolitika és hajléktalan nők az Európai Unióban

Az Európai Unióban 47 millió ember él a szegénységi küszöb alatt, harmincmillió élete szociális támogatástól függ, közel hárommillió hajléktalan a rokonai, ismerősei, barátai vagy a szociális rendszer segítségére szorul, 1,8 millió ember pedig hajléktalanszállásokon él.

Ezek ráadásul csak becült számok: szinte egyetlen európai országban sincs rendszeres, központi, hivatalos, egységes felmérés a társadalomból „kiilleszkedettekről” (Avramov, 1999). A számok bizonytalansága a hajléktalanság meghatározásának labilitását követi, ugyanis abban sincs közmegállapodás, hogy kiket nevezünk hajléktalannak. Ország, kultúra, szociálpolitika és aktuális kutatók szerint más és más személy tartozik e kategóriába (Edgar–Doherty–Meert, 2003). Mindehhez adjuk hozzá az egyes országok statisztikakészítésének különbségeit, és máris úgy tűnik, aligha van remény a hajléktalanság problémájának közös megismerésére.

A kutatók szerint a megnevezéssel ellentétben nem csupán a lakás hiánya, de még csak nem is a szegénység egyéb jellemzői, mint a munkanélküliség szülik a hajléktalanságot (Watson, 1999, Espig–Andersen, 1990). Az okok halmozottak. Főszerepet játszik a háború utáni családmodell-változás, de felelőssé tehető az emberi kapcsolatrendszerek lazulása is, amely mögött kimondva-kimondatlanul, a nők társadalmon és családon belüli helyzetének radikális átalakulása feltételezhető. Értelmezhetjük mindezt úgy, hogy a nők tradicionálisan kijelölt társadalmi pozíciójának lazulásával, a női emancipáció következtében megrendült a hagyományos családszerkezet, a nők kapcsolathálózatok fenntartására, ápolására fordított energiája nem a család közös előnyére szolgál, hanem individualizálódik, s az önérdék mellett maximum a gyerekek eltartására fordítódik.¹

A hátrányos helyzetekkel, a társadalmi kirekesztődéssel foglalkozó tudományos munkák közül egyetlen sincs, amely a kiváltó okok felsorolá-

¹ Azonban „a férjtől való gazdasági függőség és családi kötöttség nélküli anyaság sokak számára továbbra is utópia marad... A nők gyakran »csak egy férfinyire« vannak a szegénységtől... A nők ebben az értelemben már »fel vannak szabadulva«, nem élvezik a férfiak nyújtotta gazdasági biztonság élethosszig tartó garanciáját.” Irja Ulrich Beck A kockázat-társadalom című munkájában (Beck, 2003, 207. o.).

sakor ne az elsők között említene a szocializáció folyamatában, de különösen a családban zajló konfliktusokat, amelyek a párkapcsolatokban mutatkoznak meg a legpregnansabban. Eközben nemcsak a hétköznapi, de tudományos sztereotípiák is a nők családösszetartó, a kapcsolatokért s legfőként a gyereknevelésért való felelősségét hangsúlyozzák. Innen már csak egy lépes, hogy a nők emancipációs törekvéseit tegyék felelőssé a magánéleti zűrzavarokért. Mintha a nőekkel foglalkozó kutatásokat is a társadalmi lelkiismeretfurdalás hatná át. S miközben egyfelől egyéni és társadalmi nyereségként könyvelődik el a nők tömeges kilépése a közélet és munka porondjára, igényük a hatalomban való egyenlő részvételre, másrészt hátrányként jelennek meg a megkettőzött elvárások, az otthon és a karrier összehangolása, miután a reprodukciós feladatok (terhesség, szülés, korai gyerekgondozás) jó része, érzelmi-egzisztenciális és más okokból nem átruházható. Így alakulhat ki az a társadalmi és egyúttal önmagukban is megjelenő elvárás a nőekkel kapcsolatban, amely a nők hátrányos helyzetét hangsúlyozza, annak megoldását a nemek közötti egyenlőségben látja, legtöbbször a férfiakkal szemben. Miközben a társadalmi hierarchia csúcsán és az alján is a férfiak állnak többségben.

Nincs ez másként a hajléktalanság esetében sem. A hajléktalanok döntő többsége férfi, minden országban, minden korosztályban, minden időpontban, ahogyan a devianciák mindegyikében jobbra férfiak az érintettek, legyen szó szenvedélybetegségekről, szexuális devianciákról, öngyilkosságról, mentális betegségekről vagy bűnözésről. Mégis többet foglalkozunk a nők hátrányos helyzetével, a családban és közéletben egyaránt, a még mindig élő, patriarchális elnyomással, s ezért a törvények és jogszabályok a nők helyzetén kívánnak segíteni, nemritkán a férfiak rovására, kimondva vagy kimondatlanul, hogy mindezért a férfiak a felelősek.

A tudományos vizsgálatok tanulságai szerint a hajléktalan nők száma lényegesen kisebb, mint a férfiaké, talán ezért sokkal kevésbé kutatott is. Ugyanezek a kutatások azt is megállapítják, hogy a hajléktalanná válás kockázata nemenként igencsak eltérő, s mint a következőkben láthatóvá válik, komoly kihatással van a férfiakra, s nemcsak a párkapcsolati problémáknak, de az országok család- és nőpolitikájának is tükré.

Nem érdektelen tehát a hajléktalanság kérdését a nemek viszonylatában áttekinteni, mégpedig leendő közösségünk, az Európai Unió hajléktalanságának ismeretében.

Hajléktalan nők az Európai Unióban

A hajléktalanságról alkotható ismeretekre világszerte leginkább a különféle menhelyek, segítő intézmények felmérései révén derül fény, sokkal ritkább az országos, általános és rendszeres összeszámlálás. Az egyes országok összeírásai azonban számszerűen alig hasonlíthatók össze, sőt még az adott ország hajléktalanjairól sem kapható egységes kép (Edgart–Doherty–Meert, 2003). A legtöbb információ e témáról az 1989-

TANULMÁNYOK

ben alapított nem-kormányzati szervezet, a FEANTSA² évi jelentéseiből szerezhető. A szervezet megbízásából került sor 1999-ben az Európai Unió tagállamaiban a hajléktalan nők helyzetének összefoglalására is (Edgar–Doherty, 2001).

A hajléktalan nők számarányát az EU-tagállamok összességében, a teljes hajléktalanok körében 25–30 százalékra becsülik, amely legtöbbször mérési különbségek vagy az adott ország hajléktalanellátásának minőségi szintje miatt országonként változik. Változóak a hajléktalanság definíciói, különböznek a kockázati okok, nemkülönben a vizsgálatok szempontjai is. Mindezek után akár reménytelennek is mondhatnánk, hogy bármi közös konzekvenciára bukkanjunk. A tanulságok a hajléktalanság nőket érintő kérdésében leginkább az adott ország nőpolitikájának tendenciáit, kudarcait, gyengeségeit és lehetőségeit tükrözik, s nem utolsósorban néhány megválaszolendő kérdést és általános megszívlelni valót mutathatnak. A következőkben bemutatott csoportosítás és sorrend önkényes, inkább felsorolás, mintsem sorrend. Alapja az adott ország geopolitikai, társadalompolitikai működése, viszonyulása a társadalmi nemekhez, egyszerűbben, a nőbarát skandináv és Benelux államok, a liberális atlanti nemzetek, az EU középső területének jóléti nőpolitikáját folytató és a déli, nagycsaládcentrikus tradíciójú országok alkotnak egy-egy csoportot.³

Svédország: nőbarát politika, rejtett hajléktalanság

A hajléktalanság Svédországban igen szélesesen értelmezett fogalom (Edgar–Doherty–Meert, 2003). Nemcsak az tartozik e kategóriába, akinek nincs saját vagy bérelt lakása, amelyet állandóan használhat, hanem aki a szociális szolgáltatások, a különböző egészségügyi és szociális intézmények nyilvántartásában három hónapon keresztül nem szerepel lakáshasználóként, szállásokon vagy éppen az utcán él. Hajléktalannak számít az is, aki ideiglenesen ugyan ismerősöknél, barátoknál száll meg, de lakáshiány miatt kapcsolatban áll hajléktalanokat segítő intézményekkel. Összegezve: hajléktalan az, akinek lakáshelyzete rövid idő alatt, esetleg egyáltalán nem oldódik meg, akinek nincs hol tartózkodnia, nem képes tartósan és folyamatosan szociális kapcsolatokat fenntartani és építeni (Thörn, 2001).

Számok-adatok

Az 1999. áprilisi felmérés (NBHW, 2000) szerint, amelyet a svéd egészségügyi hivatal (Socialstyrelsen) kezdeményezett, 8440 hajléktalant tar-

² The European Federation of National Organizations Working with the Homeless, 1991-ben, 15 tagállam kutatói segítségével indított, European Observatory on Homelessness, amelynek Brüsszel a központja.

³ A kutatók a jóléti államokat nemekre vonatkozó politikájuk szerint többféleképpen osztályozzák. A legismertebb liberális, konzervatív és a skandináv modell kategóriák mellett, a nem fizetett és fizetett munkák megosztása, a családmodellek szerinti besorolások is használatosak (EAPN, 2001).

tottak nyilván. Életkoruk átlag 39 év; ezer fő 26 év alatti és 170 fő 65 év feletti volt. Egynegyedük nem svéd születésű, minden tizedik finn származású volt. Mindössze 3 százalékuk dolgozott, a többiek szociális segélyekből, nyugdíjból éltek. Minden harmadikuknak 18 év alatti gyereke van, akikkel nem élnek együtt. A nők száma e felmérés szerint 1772 fő (21%), a városokban, különösen a fővárosban (23%) valamivel többen élnek. A hajléktalan nők száma egy korábbi, 1993-as felmérés tanulsága szerint 17 százalékról emelkedett húsz fölé, míg a férfiaké, úgy tűnik, nem változott. Az okot azonban a kutatók nem a nők hajléktalanná válásával magyarázzák, sokkal inkább a különböző segítő szervezetek aktivitásának tulajdonítják, ennek révén többen kerültek be a felmérés alapjául szolgáló nyilvántartásokba (Thörn, 2001).

Rejtett hajléktalanság

Hajléktalannak és nőnek lenni a nőbarát Svédországban sem könnyű. A kérdés tanulmányozói szerint a svéd hajléktalan férfiakkal szemben a nők sokkal inkább láthatatlanok, aminek okát a hajléktalansághoz fűződő stigmatizálásban keresik (Thörn, 2000). A kutatások szerint a nők többsége azért nem tűnik fel a statisztikákban, mert ideiglenesen rokonoknál, barátoknál húzza meg magát, s teszi ez azért, mert a hajléktalanságot a svéd média, a közvélemény, de a szociális segítő hivatalok is főként személyes kudarcnak, szinte személyes jellemvonásnak tekintik, s kevésbé a lakástalansággal kapcsolják össze. A hivatalos és a közvéleményben tükröződő képben a hajléktalan nők prostituálódó, testileg és lelkileg elhanyagolt, kerülendő áldozatokként jelennek meg. A hajléktalan nőhöz amúgy is kapcsolódó szegénység, sebezhetőség, szexuális kiszolgáltatottság a piszkosság, bűdösség, ápolatlanság látványával súlyosbodik. A hajléktalan nők többféle megoldást is alkalmaznak helyzetük leplezésére. Elsősorban kerülnek a hajléktalanszállásokat, s mindent elkövetnek, hogy tisztálkodhassanak, ruhájukat, testüket ápolják, így nem tűnnek ki a többiek közül. A svéd hajléktalan nőkkel készült interjúk azt is jelzik, hogy még a szociális gondozók is többnyire prostituáltként kezelik őket, ezért is kerülnek a szállásokat és mindent megtesznek, hogy mihamarabb kikerüljenek a hajléktalanságból (Thörn, 2000).

A svéd hajléktalanok 70 százaléka drog- és alkoholproblémákkal is küzd, 35 százalékuk mentális gondokkal, egynegyedük mindkettővel. Sokkal több nő szenved mentális betegségekben, mint férfi, s számukra inkább az alkohol és drog okoz gondot.

A felmérések legfőbb tanulsága, hogy a különféle hivatalos és civil szervezetek között nincs kellő együttműködés, s nincsenek tekintettel azokra a speciális igényekre és bánásmódokra, amelyek a hajléktalan nőket érdemben segíthetné.

A női emancipáció eszményi színterének tartott Svédországban éppúgy összekapcsolódik az otthon, a család a nőekkel, mint a legpatriarchá-

lisabb társadalmakban⁴ (Heltai, 1997. 23. o.). A nemi szerepek tradicionális megítélése tükröződik a hajléktalan nők megítélésében is. A hajléktalan nők önmagukat is sokkal sebezhetőbbeknek tartják, mint a férfiak, az otthon a nőiességüket jelenti, s a hajléktalansággal éppen azt veszítik el, ami női mivoltukat erősíti (Wardhaugh, 2000).

Finnszág: férfi lakás nélkül, nő otthon nélkül

A felmérések szerint az 1990-es év a finn társadalomban recessziót hozott, ami a családok életében is érezhetővé vált. A finn állam nagyvonalúsága csökkent, s a változást elsősorban az egykeresős családok, a munkanélküliek és a teljesen egyedülállók érezték meg. Itt is a férfiak problémája a hajléktalanság. 1999-ben 10 000 hajléktalan volt Finnszágban, főként Helsinkiben és környékén, 5 hajléktalanból 4 egyedülálló férfi (Avramov, 1999). Családi problémák, alkohol, válás – ezek a fő okok a férfiak esetében. A finn férfi azonban nem beszél ezekről a gondjairól, nem keres segítséget. Az esetek többségében a válás után a nők maradnak a közös otthonban. A gyerekes anyák előnyt élveznek a szociális lakások és a segélyek terén is, ez azonban, úgy tűnik, nem elegendő a hajléktalanság megszüntetéséhez (Karkkainen, 2001).

Drog, alkohol és a fiatal, egyedülálló nők

Finnszágban 1999-ben 1800 nő volt hajléktalan, ebből 1200 Helsinkiben él (Homelessness Report, 2002). A hajléktalanság a leggyakrabban a nők esetében is válással vagy az együttélés megszűnésével kezdődik. Szinte mindegy, hogy a nő hagyja-e el a közös lakást, vagy marad ott egyedül, egy idő után képtelen fenntartani azt, ezért kilakoltatják, s a következmény azonos. A szociális segélyért folyamodók 40 százaléka nő, akik lakbérelmaradás miatt kérnek leggyakrabban segítséget. Számos esetben azonban még ennél is súlyosabb okok vezetnek a hajléktalansághoz. A fiatalok legtöbbször drogproblémáik, antiszociális viselkedésük miatt kényszerülnek elhagyni szüleik házáat. A nők első lépésként ismerőseiknél, rokonaiknál próbálnak hajlékra lelni, vagy egyik kapcsolattól a másikig élnek. 1999-ben az egyedülálló nők 60 százaléka időszakosan az ismerőseinél lakott, ám a drogozás következtében hamarosan az utcára került. A függő nők azonban igyekeznek elkerülni a férfiakkal közös

⁴ A svéd társadalom példaértékűnek tartott nemek közötti egyenlőség-törekvése a kutatások tükrében korántsem tökéletes. A szegregáció a munka világában nyilvánvaló, a férfiak a magánszektorban, a nők a közsférában és főként a szociális szolgáltatásban dolgoznak. Mindaz az állami támogatás, amelyet a nők élveznek, azt jelenti, hogy a svéd nők a férjüktől való függésüket az államtól való függésre váltották (EAPN, 2000). A nemek közötti egyenlőség elvárása a nők gondolkodásmódjában is tükröződik, a nőknek ott sem szabad eltérniük a nemükre jellemzőnek tartott viselkedési módoktól. A pszichológiai mechanizmusok nemcsak a (férfi) dominancia fenntartása, hanem láthatatlanabb tétéle érdekében is működnek, mivel nem szalonképes a férfiak többletjogainak nyílt hangoztatása, a párok „önkéntesen” gyártanak magyarázatokat azokra az ellentmondásokra, mint a nők alacsonyabb fizetése, több házimunka stb. (Aström, 1996, idézi Heltai, 1997. 23. o.).

hajléktalanszállásokat, félnek a gyakori erőszaktól is. 2000 tavaszán Helsinkiben speciális szociális intézményeiben a 25 év alatti nők tették ki a jelentkezők felét. Leginkább drog, alkohol és prostitúció vezetett hajléktalanságukhoz (Karkkainen, 2001).

Megoldások

A finn állam és a segítő szervezetek komoly figyelmet szentelnek a hajléktalanok önálló lakáshoz juttatásának. Helsinkiben az elmúlt évben 1200 bérelhető lakás állt a hajléktalanok rendelkezésére (Homelessness Report, 2002). A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy például a szenvedélybeteg hajléktalanok utókezelése nincs megoldva a lakásproblémájuk rendezésével. Ezek a fiatalok speciális segítséget igényelnek, sokféle gondoskodást, állandó kapcsolatot a segítőkkel; náluk a lakáshoz jutás tehát nem a végső megoldás.

A finn társadalom nőpártisága, úgy tűnik, nem jelenti a nők valódi egyenlőségét, speciális igényeik kielégítését. A kutatások szerint a középkorú alkoholista férfi ugyan a legkevésbé támogatott csoport Finnországban, de a hajléktalan, egyedülálló, fiatal, drogos nő hasonló helyzetben érezheti magát. A kutatók szerint a finn nemi szerepmegosztás a „férfi lakás nélkül, a nő otthon nélkül” szlogen mögött nyilvánvaló. A férfiak a közgondolkodásban nem családhoz kapcsoltnak, férjként és apaként jelennek meg, a nők ugyanakkor az otthonhoz kötöttek, amely nélkül deviánsnak, morálisan kívülállónak tekintik saját magukat, és a társadalom is hasonlóképpen ítélkezik. Mindehhez hozzájárul a finn szociálpolitika rendszere is, amely az egyedülálló anyákat kiemelten támogatja, ám ez a pozitív megkülönböztetés nem terjed ki az egyedülálló nőkre, s főként nem a fiatal drogos nők lakáshelyzetére⁵.

Dánia: a hajléktalanság ismeretlen

Dániában nem írnak hajléktalanságról sem férfiak, sem nők esetében. A dán nőpolitika célja egy olyan jóléti állam működtetése, amely minden nő számára lehetővé teszi a fizetett munka vállalását, a saját testével való rendelkezést, így az abortuszt és a fogamzásgátlás megválasztását. Egyúttal biztosítja a gyermekintézményeket, és jóléti szolgáltatásokat nyújt, amelyek megváltoztatják a tradicionális férfi-dominanciájú társadalmat. A szakértők szerint a jogi és a társadalmi struktúra biztosítja ugyan a nők számára a teljes és egyenlő lehetőségeket, de a közgondol-

⁵ A különleges házi segítő rendszer a finn nők egyenlő esélyeinek komoly sikerét jelenti. A közel 15 ezer államilag finanszírozott, főként nőket foglalkoztató gondozást, házi munkát segítő szolgáltatást az önkormányzatoknál megrendelhetik a rászoruló, megfizethető áron, ami lehetővé teszi a nők teljes idejű munkavállalását. Ez a rendszer azonban főként a családok és a családok nők helyzetét segíti (Simonen, 1990). Ugyanakkor a hagyományos nősztruktúrák is erősen léteznek a társadalmi kommunikációban, amint arról a finn kutatók is szólnak (Finnország és a nők – a választójogtól a jóléti államig és tovább, Interjú. Esély, 1998. 3. sz.).

TANULMÁNYOK

ködésben még él az a képzet, hogy a férfiak gondoskodása nélkül a nők kizáródhatnak a társadalomból (Munk–Koch–Nielsen–Raun, 2001). A hajléktalanság kockázati tényezői azonban Dániában is léteznek.

Foglalkoztatás

Dániában a jog 1970-ig a családokat támogatta, nem házaspárokra koncentrált a segítség, hanem a gyerekekre és szülőkre. A házassággal egyenjogú intézménynek ismerik el az együttélést, sőt a homoszexuális kapcsolatokat is. 1987 óta a jog a családon belül a háztartás tagjainak függetlenségét hangsúlyozza, a juttatások, segélyek, kedvezmények az önálló tagokra vonatkoznak. Mindennek alapja a dán foglalkoztatáspolitikai. Dánia a második helyen áll a női foglalkoztatottak arányában az európai államok között. Ugyanakkor a férfiak még mindig nagyobb arányban vesznek részt a munkaerőpiacon, mint a nők. A nők főként részfoglalkozásúak, ami az elmúlt 10 évben csökkenő tendenciát mutat. A férfiak Dániában is többet keresnek, és a nők körében magasabb a munkanélküliség (European Commission, 1997 és 2001).

Egyedülálló háztartások

Mindennek ellenére 1960-hoz képest nőtt az egyszemélyes háztartások száma, akkor 16 százalékot, 1997-ben 35,8 százalékot tett ki az összes háztartások körében. Az okot a kutatók a fiatalok önálló lakáshoz juttatásában látják, miközben az idős egyedülállóknak sem kell egzisztenciális okokból megválniuk otthonuktól (Munk–Koch–Nielsen–Raun, 2001). A demográfiai változások miatt Dániában is növekszik az idős egyedülálló nők száma, főként a nők hosszabb élettartama miatt. Az egyszülős háztartások többségét a gyerekekkel együtt élő, válás utáni nők teszik ki.

A válás

A válások dinamikája érdekes változáson ment át. Az 1950-, 1960- és 1970-es években kötött házasságok háromnegyede 20 év múltán is teljes, míg az 1980-ban és az 1985-ben kötöttek esetében magasabb a válások száma. Az 1990-ben megkötött házasságok 5 év múltán 14 százalékban bontódtak fel (Munk–Koch–Nielsen–Raun, 2001). A válások lassulásának üteme a kutatók szerint a dánok családtiszteletében keresendő. A párok hosszú távú együttélését minden formájában elfogadottnak és biztonságosnak tekintik, a dán gyerekek döntő többsége két szülővel nő fel, a családtagok közötti szolidaritás igen erős. A válás intézménye is a gyerekek és a szülők biztonságának fenntartására koncentrált. Ha ugyanis a válóperben a párok nem tudnak megegyezni, a hatóságok döntenek el a lakás kérdéséről, ami összefügg a gyermekelhelyezéssel. A gyerekekről való gondoskodás a nők mellett szól, míg a fizetési képesség a férfiak mellett. A vizsgálatok azt mutatják, hogy teljesen kiegyenlítődik a nők és férfiak

aránya, s bár mindkét fél tagadhatatlanul rosszabb helyzetbe kerül, mégis több férfi távozik a közös lakásból, mint nő.

A marginalizálódás egyéni okai

Úgy tűnik, Dániában nincs hajléktalanság, bár a marginalizálás kockázata a nők számára valamivel nagyobb, ám ez főként individuális okok miatt van így. Leginkább a családon belüli erőszakot, a mentális sérüléseket és a drogot sorolják fel. A dán szociális védő intézmények ezekre koncentrálnak, és képesek komplex segítséget nyújtani. A feleségbántalmazás Dániában is előfordul, a válóokok között ez szerepel a leggyakrabban, 1984-ben az elvált nők 24 százaléka jelölte okként, 1992-ben a nők 1 százaléka mondta, hogy jelenlegi partnere bántalmazta, 8 százaléka a korábbi partneréről jelentette ki ugyanezt (Borner Stax, 1997).

A vizsgálatok tanulsága szerint a dán nők kirekesztődésének, így hajléktalanná válásának igen alacsony a kockázata. A jogi és szociális okokkal szemben egyéni helyzetek vezethetnek hátrányos szituációk kialakulásához. A dán társadalomban nincs jelentős strukturális különbség a nemek helyzetében és kezelésében. A kenyérkereső férfi és a tőle függő családtagok modelljének megszüntetése a nők gazdasági függetlenségének támogatásával, a szülők segítségével, a társadalmi szinten kezelt lakáselosztással rendkívül biztonságossá tette nemcsak a nők, de a családok helyzetét is (Munk–Koch–Nielsen–Raun, 2001).

Hollandia: bántalmazottak és menekültek

Az elmúlt húsz évben az Európai Unió tagállamai között a legnagyobb népességnövekedést (12%) és háztartásgyarapodást (33%) Hollandia produkálta (Boelhouwer, 1996). A népességszám a kelet-európai és balkáni bevándorlók révén emelkedett jelentősen, amely számos társadalmi következménnyel járt, főként komoly lakáshiánnyal, munkanélküliséggel és hajléktalansággal.

Számok, adatok

A 2000 évi felmérés (Feijter, 2001) szerint a hajléktalanok száma Hollandiában 25 000–30 000 között van, bár az Üdvhadsereg saját összeírásában közel 60 ezer hajléktalan szerepel (Edgar–Doherty–Meert, 2003). A hajléktalan nők számát az összes hajléktalanok 11 százalékára becsülik.

Foglalkoztatás, egyfős háztartások

A részfoglalkozásban dolgozó nők száma Hollandiában a legmagasabb az unió államai közül. Igaz, míg a gyerek nélküli nők elhelyezkedési lehetőségeit támogatják, a gyerekes nők segítéséről ez nem mondható el.

TANULMÁNYOK

1997-ben az egyedülálló anyáknak mindössze 40 százaléka volt aktív dolgozó, ami a legalacsonyabb részvételi arány az egész unióban (European Commission, 2001). Az is tagadhatatlan, hogy az egyszülős háztartások száma Hollandiában a legalacsonyabb, miközben az egyfős háztartásoké a legmagasabb. A családok szegénysége 1977 és 1997 között növekedett, a legalacsonyabb bevétellel bíró egyszülős háztartások száma 7 százalékról 14 százalékra emelkedett, s ezzel a női családfenntartók háztartása a szegények csoportján belül 56 százalékra emelkedett. Igaz, a jóléti juttatások, a támogatások mértéke az infláció nagyságával együtt emelkedett, ugyanakkor a lakbérek ennél jóval gyorsabban.

A családon belüli erőszak

A holland felmérések szerint a hajléktalansághoz a családon belüli erőszakon keresztül vezet az út (Feijter, 2001). Azt állítják, hogy minden öt nő közül egy, 20 és 60 év közötti nőt a partnere fenyeget, évente 200 ezer, 15–60 közötti nő bántalmazástól szenved, 50 000 közülük súlyosan sérül. A hajléktalanság és a családon belüli erőszak közötti szoros kapcsolatot bizonyítja, hogy a hajléktalan nők 90 százaléka speciális segítséget igényelne. 1970 óta létezik is szállás a bántalmazott nők számára, sőt, 1929 óta a leányanyák részére igen komplex kezelési stratégiákat dolgoztak ki. Az effajta menhelyeken a terhesség, a magányosság, az erőszak, a gyerekgondozás, az anyagi, kapcsolati problémák, sőt pszichiátriai sérülések megoldására is segítséget kaphatnak a rászorulóknak.

Menekültek

A holland társadalom számára komoly megterhelést jelent a bevándorlók helyzetének kezelése. A hajléktalanok körében megjelent az illegális bevándorlók csoportja is. 1998-ban a női szállások népességének 60 százaléka, a hajléktalanszállásokon megjelenőknek pedig a 40 százaléka Hollandián kívül született. Többségüket emberkereskedelem révén, prostituáltként hozták az országba, vagy az erőszak miatti félelmükben menekültek. Segítésük igen nehéz, illegális helyzetük, nyelvtudásuk, egzisztenciális kiszolgáltatottságuk miatt szinte alig elérhetőek.

Megoldások

A holland hajléktalanellátásnak és a szociálpolitikának köszönhetően a hajléktalanok száma nem növekedik, számuk azonban igen magas a környező északi államokhoz képest. Igaz, a hajléktalanellátás a nők többségét képes segíteni, ám nagy a hiány elsősorban a speciális ellátást igénylő szálláshelyek terén, a nők ugyanis itt sem használják az általános és közös szállásokat. A különféle, egymástól elkülönülő funkciójú gondozó-segítőhelyek nem képesek a sokféle problémával küszködő hajléktalan nőket megfelelően ellátni. Amszterdamban például a menhelyeket felke-

reső nők 61 százaléka bántalmazás miatt kerül veszélyhelyzetbe, 25 százalékuk viszont lakáshelyzete és anyagi okok miatt szorul hajléktalan-ellátásra. A menhelyeken megemelkedett a tinédzser anyák, terhes nők száma, valamint az egyedül álló fiataloké. 1999-ben a hajléktalan-gondozást igénybevevők fele 18–30 év közötti volt (Feijter, 2001).

A nők a férfiakétól eltérő stratégiát választanak a túlélésre. Sokkal kevésbé jelennek meg a hajléktalan szállásokon, menhelyeken, és még kevesebben az utcán. A nők Hollandiában is gyorsabban kerülnek ki a hajléktalanság állapotából, cselekvésre ösztönzi őket a gyerekekért való felelősség, valamint az utcai és a férfiakkal közös szállásokon előforduló erőszak, mint félelmet keltő elem. Mindennek ellenére a hajléktalan-gondozásokon megjelenő nők száma 1994-ben még csak 5 százalékos volt, 1999-re ez az arány 26 százalékra emelkedett (Feijter, 2001).

Belgium: női szegénység

Az Európai Unió adminisztráció központjának országában a szegénység feminizálódását tartják a hajléktalanság legmeghatározóbb forrásának. A kutatók álláspontja szerint a szegénység kockázata életkor, iskolázottság, a hatalomból való részesedés szerint alakul, így vannak olyan női csoportok – például a fiatal nőké, a háziasszonyoké –, amelyekben magas a szegénység kockázata. Az egyetlen, női hajléktalansággal fogalakozó felmérés tanulságai is ezt igazolják (De Decker, 2001).

Egyedülálló nők

A nyugdíjas, egyfős, női háztartások száma, amelyeknek 8 százalékát özvegyek alkotják, az 1985-ös 9 százalékról 1992-re 17 százalékra emelkedett. Ez a szám kétszer magasabb, mint a nyugdíjas férfiak vezette háztartások száma, amelyeknek 80 százaléka ugyanakkor házaspárokból áll. Az egyszülős háztartások 80 százalékát egyedülálló nő vezeti, a felmérések szerint 8 százalékuk az EU szegénységi szint alatt él. 1975 és 1985 között az egyszülős családok helyzetének javítására állami erőfeszítések történtek, bevételeik növelésére törekedtek, egyrészt a munkaerőpiacon való részvétel segítségével (ami ez idő alatt 50 százalékról 69 százalékra emelkedett), valamint a családi pótlékok emelése révén. Az intézkedések azonban nem szüntették meg a szegénység kockázatát.

Belgiumban aggasztónak tartják a háziasszonyok helyzetét. A hivatalos adatok szerint ugyanis a szegénynek nevezett családok 42 százaléka egykeresős, s míg az egyedülállók 8 százaléka él az EU szegénységi standard alatt, addig a háziasszonyok 13,5 százaléka él hasonló szinten. Belgiumban a kétkeresős háztartás általános trend, a háziasszonyok többsége alacsony iskolázott és családjukban a gyerekek száma is magas, mindezekon felül a családfő is alulképzett, így ezeknek a családoknak igen rossz a gazdasági pozíciója.

A lakáshoz jutás sem csökkenti a nők szegénységi kockázatát. Belgiumban a saját tulajdonú lakás az általános, ennek megvásárlása azonban

TANULMÁNYOK

csak két keresetből vagy egy magas fizetésből lehetséges. A lakásforgalom szabadpiaci jellege miatt az egykeresős családok általában szociális lakásokban vagy bérelt lakásban élnek, de bizonyos csoportok, így az idősek, az alacsony képzettségűek, a munkanélküliek, az egyszülős háztartások számára nagy teher a lakásbérlet, hiszen alacsony jövedelmükből kell fizetni a bérleti díjat.

Hajléktalanság

A hajléktalanok számát Belgiumban a hajléktalan ellátásban megjelenők száma alapján 17 ezerre becsülik. Ezen belül 17 százalék hajléktalan nő. A hajléktalan szolgáltatásban jelentkezők statisztikája azt mutatja, hogy a hajléktalan gyerekes nők száma 1980 óta lassan csökkent, amit a kutatók úgy értelmeznek, hogy semmiképpen sem csökkent a létszámuk, csupán kisebb mértékben veszik igénybe a szolgáltatásokat. A hajléktalan nők fele 30 év alatti, és közel 60 százaléka egyedülálló volt (szemben a férfiak 96 százalékával). A nők egyharmada gyerekekkel együtt hajléktalan, akiknek 80 százaléka 10 év alatti.

Az 1980-as és az 1990-es évek végének összehasonlítása nem mutatott növekedést a hajléktalan-centrumokban megjelent nők etnikai státusában. 83 százalékuk belga, kb. 4 százalékuk más EU országbeli, 13 érkezett EU-n kívüli országokból. 1997-ben a hajléktalan nők többsége férjes (42%), 35 százalékuk hajadon, közel 20 százalékuk elvált és 2,8 százalékuk özvegy. Többségük alacsony képzettségű és iskolázottságú, még a fiatal hajléktalan nők 70 százaléka is a szakképzés alsóbb szintjén áll. Az 1997-es adatok azt mutatják, hogy a hajléktalan központokba érkező nők 35 százalékának egyáltalán nincs jövedelme, a többség jobbra munkanélküli segélyekből, a szociális juttatásokból él. A kutatók megállapítása szerint a jövedelem és a családi státus között igen szoros a kapcsolat. A házas nők 42 százaléka vált a családi problémák miatt hajléktalanná, többségük háziasszony, akinek semmiféle jövedelme nem volt. Függsük teljesen nyilvánvaló, s vagy hosszú ideig kell igénybe venniük a hajléktalan szolgáltatásokat, vagy visszakényszerülnek konfliktusos családjukba.

Az okok

A hajléktalanná válás okait elemezve kiderül, hogy a nők 24 százaléka a kapcsolati problémái miatt válik hajléktalanná, 16 százalékuknál lakásgondok, 11 százalékánál pedig anyagi szempontok vezetnek a hajléktalansághoz. A férfiak első helyen a lakáshiányt (25%) említik, ami kapcsolódik az anyagi ellehetetlenüléshez (16%) és csak 5 százalékuk vallja, hogy a kapcsolati problémái miatt vált hajléktalanná.

Megoldások

A belga kutatók véleménye szerint a szegénység feminizálódása annyiban releváns, hogy a szegénység speciálisan hat a nőkre. A nők szegénységi kockázata egyes csoportok esetében növekszik: a legnagyobb veszélyben az egyedülálló gyerekes anyák és az alacsony iskolázottságú háziasszonyok vannak. A belga hajléktalan nők között alig találhatóak idősebbek, róluk, úgy tűnik, a családjuk megfelelően képes gondoskodni. Társadalmi szinten mégis számolnak a hajléktalanná válásuk kockázatával. A belga kutatók arra is felhívják a figyelmet, hogy miközben a nők iskolázottsága, gazdasági aktivitása javult, a „befejezetlen emancipáció” tünetei a belga társadalomban is megmutatkoznak. A nők gazdasági függetlenségét nem erősíti a részmunka, a családi kötelezettségekhez kevésbé alkalmazkodó munkaidő-beosztás és a munkanélküliség pedig kifejezetten hátráltatja. Az emancipáció bumeráng-effektusával is számolni kell, elsősorban azért, mert ez a sokat hangoztatott esélyegyenlőség helyett komoly szakadékot teremt, főként a magas iskolázottságú, ezért jobb gazdasági-munkahelyi pozíciókat betöltő nők és az alacsonyan képzett, egyedülálló, vagy háziasszonyként dolgozó nők csoportja között. A belga közép-és felsőbb osztálybeli háziasszonyok számára a kapcsolati problémák megoldásának egyetlen alternatívája a hajléktalanság.

Látható ugyanakkor, hogy a belga állami tervezés hosszú idő óta különös figyelemmel segíti az egyedülálló, gyerekes nőket, s nemcsak a szociális juttatások révén, de a szociális lakáshoz jutás terén is. Ugyanakkor a vizsgálat elmarasztalja a hajléktalan-szolgáltatás rendszerét, mondván igen kevesen veszik igénybe a rászorulókat, mert az intézményrendszer nem segíti hathatósan a nők gazdasági függetlenségének megszerzését, s így ők visszakényszerülnek a partnerük vezérelte, függő helyzetükbe (De Decker, 2001).

Luxemburg: munkakedv nélküli háziasszonyok

Azt gondolhatnánk, hogy egy olyan kis országban, mint amilyen Luxemburg, a nők helyzete és a hajléktalanság nem okozhat gondot.

Foglalkoztatás

A női munkavállalók száma Luxemburgban igen alacsony: 1988-ban a nők 34 százaléka, 1999-ben 37 százaléka volt alkalmazott. (European Commission, 2001) 1996-ban a 15–64 év közötti nők 46,7 százaléka vett részt a munkaerőpiacon, ugyanez a szám Franciaországban 78,5 százalékos, az Unió arány pedig 70,5 százalék volt (Eurostat, 1996).

A luxemburgi nők ugyanis nem vágnak különösebben az otthonukon kívüli munkára, sem pedig arra, hogy visszatérjenek a gyerekszülés után. A kutatók a jelenség okát egyrészt a gyermekintézmények hiányában látják, másrészt pedig abban, hogy a nőknek alacsony az iskolázottságuk, szakképzetlenek és így kevesebb a munkakedvük. Úgy tűnik, a

TANULMÁNYOK

luxemburgi nők számára a házasság fontosabb, mint a munkavállalás. A 25 és 49 közötti hajadonok 82,5 százaléka dolgozik, mígnem az azonos korú házásoknak csak a 49,2 százaléka. Az özvegyek közül 75,1 százalék vállal munkát. Az adatok szerint Luxemburgban az olló a házas és a hajadonok részvétele között a legszélesebb a munkaerőpiacon, míg az EU-ban a házas nők 65,9 százaléka munkavállaló, a hajadonok aránya 81,5 százalék, az özvegyeké 77,2 százalék (Pels, 2001).

Lakáshelyzet

A nők függetlenedésének a luxemburgi lakás piac sem kedvez. Igen kevés az alacsony árfekvésű lakás, különösen a szociális lakások száma alacsony. A statisztikák szerint évente ezren vannak várólistán, ráadásul az egyszülős családoknak sincs előnyük. Az amúgy is magas díjú magánbérleményekben 2–3 havi bért előre kell kifizetni, ami nyilvánvalóan sokak számára megoldhatatlan (Pels, 2001).

Hajléktalanok

A hajléktalanokról Luxemburgban sincs teljes körű, hivatalos statisztika. 1996-ban zajlott le az első felmérés, amely 16, hajléktalanokat segítő intézmény adatait elemzi. Ennek során 343 hajléktalant kérdeztek meg (160 nőt és 183 férfit) (Edgar–Doherty–Meert, 2003, Pels, 2001). A 2002-ben végzett összeszámlálás lényeges növekedést jelez: a hajléktalanszállásokon megjelentek száma 1118 fő volt, 182 nő 225 gyerekkel, és további 944 fő az ún támogatott lakásokban élt (217 nő 235 gyerekkel) (Edgar–Doherty–Meert, 2003).

Az 1996-os vizsgálat (Pels, 2001) megállapításai szerint a nők 69 százaléka 21 és 40 év közötti, hajléktalanná válásuk legfőbb oka családi és partnerkapcsolatuk válsága. A hajléktalan nők 45 százaléka egyedülálló, 35 százaléka férjes, a többi elvált vagy különélő. Kétharmaduknak egy vagy több gyereke is van, s főként miattuk keresik fel a hajléktalanszállásokat. A kérdezettek felének nincs munkája, csak 25 százalékuk dolgozó, a többiek szociális juttatásokból élnek.

A luxemburgi hajléktalan nők számára, saját bevallásuk szerint, a legfontosabb a gazdasági, anyagi függetlenség megteremtése, amelynek fontos mutatója a munkához jutás. A „se pénz, se munka, fogalmam sincs, hova fordulhatok” kilátástalansága vezet a hajléktalanszolgálathoz, de sok esetben az utcára. A legtöbb nő számára a munkához szükséges iskolázottság, képesítés is hiányzik, még az alkalmi munkából élők sem keresnek annyit, ami a lakásbérletéhez és a gyerek gondozás megfizetéséhez kell (Pels, 2001).

Megoldások

A luxemburgi szociális kormányzat koherens szociális, családi és adózási szisztéma kidolgozását javasolta, amely a munkaidő megszervezésével együtt segítené a nők tanulását és álláshoz juttatását. Ugyanakkor a hajléktalanellátás bővítését is szükségesnek tartják. 1998-ban 346 nő 390 gyerekkel együtt kapott hajléktalanelhelyezést, miközben 283 kérelmet helyhiány miatt vissza kellett utasítaniuk (Pels, 2001).

A luxemburgi nők erősen függnek családjuktól, partnerüktől. Különösen a nem dolgozó, egyedülálló nők és a háziasszonyok élnek erős függésben – esetükben nagyobb a hajléktalanság kockázata. A hajléktalan nőknek elmondásaik alapján van egyéni túlélési tervük, de azt maguk is időigényesnek és nehezen megvalósíthatónak tartják. Munkát és lakást szeretnének, és lehetőleg úgy, hogy elkerüljék a szervezetektől, a szociális intézményektől való függést, ahogyan a családi, partneri kiszolgáltatottságtól is szabadulni szeretnének (Pels, 2001).

Egyesült Királyság: egyedülálló anyák, támogatás egyformán, nem egyenlően

Számok, adatok

Nagy-Britanniában a 2003-as statisztikák a hajléktalanok számát Angliában 269 940, Skóciában 50 917, Walesben 13 982, É-Írországból 16 426 főre becsülik (Edgar–Doherty–Meert, 2003). 1996–1997-ben hozzávetően 36 ezer olyan nőt tartottak nyilván, akik felkeresték a hajléktalanellátás intézményeit, közülük kb. 21 ezer nevezhető tartósan hajléktalannak. Ők menhelyeken vagy fapados szállásokon éltek (Jones, 1999). Az összehasonlító vizsgálatok azt mutatják, hogy az Egyesült Királyságban 1972 és 1991 között a fiatalabb nők egyre nagyobb számban veszik igénybe a hajléktalanellátást (a 30 év alattiak aránya 24 százalékról 67 százalékra emelkedett ez idő alatt). Az idős, 75 év feletti hajléktalan nők 21 százaléka, míg a férfiak között e korosztálynak mindössze az 5 százaléka keresi fel a segítő intézményeket. Az éjszakai szállásokat a nők az erőszaktól való félelmük miatt elkerülik. A nők inkább barátaik, ismerőseik körében keresnek alkalmi szállást, így igen magas a rejtett hajléktalanság (Aldridge, 2001).

A hajléktalanság okai

A vizsgálatok a nők hajléktalanná válásának egyik legfőbb okát a szigetországban a családon belüli erőszakban látják. A Women's Aid felmérése szerint 1995-ben 20 000 nő vesztette el az otthonát az erőszak miatt (Shelter, 1999; Hagen, 1996).

Az 1999-ben végzett, mélyinterjúkkal bővített felmérés adatai azt mutatták, hogy a 30 feletti nők hajléktalanná válásuk okaként a családon

TANULMÁNYOK

belüli erőszakot jelölték meg, míg a fiatalabbak a családi kapcsolataik romlását leginkább a mostoha szülők jelenlétében látták (Jones, 1999).

Az okok között számos egyéni jellegű tényező is szerepel, például az öregség. Az idős nők a gyerekekhez költözés stresszét említették, sokan közülük ápolásra szorulnak, s tudják, hogy ha gondozásuk véget ér, hajléktalanokká lesznek (Aldridge, 2001).

Külön csoportot alkotnak a börtönből szabadulók⁶. A börtönviselt nők nemcsak kapcsolataikat, de legtöbbször tulajdonukat is elveszítik a büntetés letöltése alatt. Míg a férfiak sokkal inkább számíthatnak szabadulásukkor családjukra, a nőkre, a nők döntő többségét nem várják vissza a családban. A nők ezért inkább a börtönben maradnának, mint hogy hajléktalanokká váljanak (Webb, 1994). A felmérésekben a rejtett hajléktalanságot sokkal magasabbra becsülik a nők, mint a férfiak körében. Az okok között első helyen a sebezhetőségük, védtelenségük áll.

Komoly gondot okoz azoknak a nőknek a kiszolgáltatottsága is, akik a lakhatás és élelmezés fejében ápolják a családtagokat, de ugyancsak kockázatos, ha ők maguk szorulnak ápolásra. Nem jelennek meg a statisztikákban a konfliktusos párkapcsolatban élő, háztartásbeli, kereset nélküli nők, és az egyéb okok miatt ismerősöknél, barátoknál ideiglenesen lakók. A rejtett hajléktalanság mértékét a lakásigénylések alapján kísérlék megbecsülni például Skóciában, ahol 1994-ben 8500 egyedülálló nő szerepelt várakozási listán (Webb, 1994; Fitzpatrick–Kemp–Klinker, 2000).

Hajléktalan nők Londonban (Belcher-Field, 2001)

A brit fővárosban 1995-ben 106 ezer egyedülálló hajléktalant regisztráltak, a nők száma azonban nem ismert. Az összeírások főként a fapados szállások és a menhelyek lakóira vonatkoznak. Ezek alapján 1999–2000-ben 600 nő és 3736 férfi jelent meg a fapados éjszakai szállásokon. A fiatal, 18 év alatti nők aránya (9%) magasabb, mint a férfiaké (1%), hasonló a kép a 25 év alattiak esetében is (nők 27 százalék, férfiak 14 százalék). A vizsgálat szerint a nők sokkal inkább küzdenek mentális-egészségi gondokkal, több közöttük a drogfogyasztó és az alkoholista. A mentális és az alkoholproblémáktól a nők 12 százaléka, a férfiak 6 százaléka szenved. A hajléktalan nőkre jellemző, hogy családi kapcsolataik megtörése miatt válnak hajléktalanná, párjuk halála vagy a válás után nem képesek a lakásukat fenntartani. A számítások szerint a gyerekes anyák kb. heti 20 fonttal, különváló férjek 10 fonttal kevesebb bevételhez jutnak a válás után.

⁶ A börtönben lévő nők száma a szigetországban 1991 és 2001 között megduplázódott, 2000 és 2001 között 12 százalékkal növekedett, míg a férfi lakóké sokkal alacsonyabb mértékben, 2 százalékkal. A nők többsége (66%) anya, 16 éven aluli gyerekkel, közel fele fizikai és szexuális erőszak áldozata volt, és többségük mentálisan sérült (HM. Chief Inspector of Prisons, Thematic Review, 1997 és Stationery Officer, 2003).

Megoldások

A szociális védelem szempontjából a kutatók az Egyesült Királyságot az ún. liberális jóléti modellhez sorolják (liberal-residue), ahol az azonosság (sameness) fontosabb, mint az egyenlőség (Espig-Andersen, 1990), Mairhuber, 2001). A fizetett munkától való azonos függőség és azonos lehetőségek a meghatározóak. A rendszerből adódó hátrányokat például a gyerekes anyák esetében a szociális támogatásoknak kell biztosítaniuk. A szigetországban a nők részvétele a munkapiacra emelkedő tendenciát mutat (40 százalék felett), de főként az alacsonyabb státusú részfoglalkozások keretében, és a nők bére itt is alacsonyabb (EAPN, 2001). A juttatások a nukleáris családot preferálják. Az egyedülálló anyák támogatása igen alacsony, pedig a családok egynegyede egyszülős, s ezek 90 százalékában nő a családfenntartó, ráadásul többségük valamelyik etnikai csoporthoz tartozik. Az egyszülős családok közel fele az átlagjövedelem alatt él. Itt is a nők szakítják meg munkájukat a gyerekek vagy a családtagokról való gondoskodás miatt, s válnak függővé a családfőtől vagy a segélyektől.

A brit kormány 1997-től különféle módokon igyekezett támogatni az egyszülős családokat. A New Deal for Lone Parents keretében a munkához jutást és a gyerekfelügyelet segítségét célozták meg. A szakértők szerint azonban ez a nők többsége számára az alacsony fizetések és a magas gyerekintézményi árak mellett nem volt reális elképzelés (EAPN, 2001). A társadalmi sztereotípiák a nőt az otthonhoz kötik, ezért a nők igen nehezen szakadnak el családjuktól, s inkább túrik az erőszakot és a szegénységet, mintsem vállalják a hajléktalansággal járó kiszolgáltatottságot és stigmát (Aldridge, 2001).

Az Ír Köztársaság: a függetlenedés hátrányai, a változás ára

Számok, adatok

Az ír felmérések szerint a lakással nem rendelkezők száma 1996 és 1999 között csaknem megduplázódott: 2947-ről 5234-re emelkedett. Ezen belül 26,7 százalék a felnőtt nő és 27 százalék a gyerek (O'Sullivan-Higgins, 2001). Az első, hajléktalan nőekkel foglalkozó vizsgálat 1985-ben Dublinban 384 főt regisztrált különböző menhelyeken, ugyanakkor a rejtett hajléktalanságot annak alapján feltételezték, hogy a lakásigénylési listákon 9000 nő várakozott, akik nem menhelyeken, szállókon éltek, hanem feltételezhetően rokonoknál, ismerősöknél.

Jellemzők

Az 1999-es vizsgálat két jól elkülöníthető csoportot ír le. Egyrészt az önkormányzatok kezelésében lévő intézményeknél és a lakásigénylési listákon szereplőket, akik gyerekestől vagy egyedül, lakáshelyzetük megoldatlansága miatt keresik a hajléktalanellátást (65 százalék nő, 14 szá-

TANULMÁNYOK

zalék férfi). Másrészt a főleg férfiakkól álló csoportot, amely a napi ellátásból részesül, vagy menhelyen él (94 százalék férfi, 6 százalék nő). A hajléktalanellátást igénybe vevők 44 százaléka 25 év alatti nő. A vizsgálatok szerint a férfiak sokkal hosszabb időt (5 év feletti időtartamot) töltenek hajléktalanságban, szemben a nőkkel, akik épp hogy heteket tartózkodnak fapados helyeken vagy más szállásokon; átlagban fél-egy év alatt a többségük kikerül a hajléktalanságból. A férfiak sokkal inkább használják a fapadosellátást, a nők a kényelmesebb és biztonságosabb menedékeket keresik (O'Sullivan-Higgins, 2001).

Okok

A hajléktalanná válás kockázatának növekedését a kutatók elsősorban a megváltozott gazdasági-társadalmi helyzettel indokolják (Nolan, 1999). A konzervatív, katolikus Írországból a társadalom alapja az egykeresős férfi vezette háztartás, a hierarchikus család, amelyben a nők és a gyermekek függő helyzetben vannak. A gazdasági prosperitás következtében a munkaerőpiac igényelte a nők munkáját, megnövekedett a részfoglalkozásuk száma, ugyanakkor csökkent a házasságon belüli születéseké, emelkedett a válásoké. Nőtt az egyedülállók és az együttélők létszáma. A gazdaság erősödését az egyenlőtlenségek növekedése kísérte. A nők munkába állásával együtt nem fejlődött azonos ütemben a gyermekintézmények rendszere, az adózás és szociális rendszer sem követte megfelelő mértékben a nők helyzetének változását (Nolan, 1999).

A szegénység kockázata a kétszülős gyermekes családoknál számottevően csökkent a kilencvenes években, de nőtt az egyfős, a nyugdíjas és a női családfővel rendelkező háztartásokban. Az egyedülálló nők körében 1987 és 1994 között 4 százalékról 24 százalékra emelkedett a szegények száma, ugyanez történt az egyedülálló anyák esetében is (17 százalékról 32 százalékra; Nolan-Watson, 1999).

A hajléktalan nők társadalmi megítélése Írországból is negatív. A nők helye nemcsak az ideológiában, de a gyakorlatban is otthon van. Különösen érényes ez a családon belüli erőszak elől az otthonukból elmenekülőkre, akiket a közvélemény züllöttnek, deviánsnak tart. Ugyanakkor mindennek ellenkezőjét erősítik a nővédő szervezetek. Ezek szolidaritást és támogatást remélve a hajléktalan nőket függésben lévő, gyenge, megfélemlített embereknek mutatják be. Ugyanakkor a kutatók szerint a hajléktalan nők gyorsan megtanulják, hogy ha rövid idő alatt jobb körülményeket akarnak maguknak, akkor szerénynek, kiszolgáltatottnak, szerencsétlennek kell mutatkozniuk, és ez nem segíti az alaphelyzetük megváltoztatását, amit a hajléktalan férfiak sorsa is bizonyíthat (Passaro, 1996).

Írországból a családon belüli erőszak a rendőrségi jelentések alapján 1998-ra az 1997-hez képest 102 százalékkal nőtt, ami 8448 esetet jelentett. A feljelentett elkövetők 91 százaléka férfi volt, a feljelentők 90 százaléka nő. Mindehhez 13 menedékhely áll rendelkezésre az áldozatok befogadásához. Ezeket jobbára jótékonyági szervezetek kezelik (Passaro, 1996, O'Sullivan-Higgins, 2001)

A drog komoly szerepet játszik az ír hajléktalanságban. A drogosok 63 százaléka hajléktalan is, 38 százalékuk nő, akiknek átlagéletkora alacsonyabb, mint a férfiaké (18,4 év a nőké, 19,6 év a férfiaké). Az általános tendenciával szemben a drogos hajléktalan lányok hosszabb ideig maradnak hajléktalanok, mint a férfiak (Carlson, 1990).

Megoldások

Az ír hajléktalanvizsgálatok szerint a nők korábban válnak hajléktalannokká, de sokkal sikeresebbek helyzetük megoldásában. Az ír családi szerkezet miatt igen magasra becsülik a rejtett hajléktalanságot a nők körében, amilyen a gazdasági függetlenség, a lakáshoz jutás megalapozásával próbálnak segíteni. Meggyőződésük, hogy az egykeresős, férfira épülő háztartás-struktúra az erőszak révén gyakran vezet hajléktalansághoz, a családi állapot, a gyerekek léte viszont könnyebben juttatja a hajléktalan nőket újra lakáshoz (O'Sullivan-Higgins, 2001).

Franciaország: nők gyerekekkel és egyedül a hajléktalanságban

A francia hajléktalanok becsült száma 2003-ban 261 ezer fő körül volt (Maurel, 2003). A hajléktalan nőkről ismert statisztikai adatok azonban igen bizonytalanok: a tanulmányok részterületekről – főként hajléktalan szervezetektől – szerzik az információkat, s rész kérdésekkel foglalkoznak. Leginkább az ellátásról adnak képet, s kevésbé a hajléktalanok valós szükségleteiről. Az azonban megállapítható, hogy a hajléktalanellátás használóinak 20–23 százaléka nő, akik többségükben fiatalabbak, mint a férfiak (Tartinville, 2000).

Kockázatok és jellemzők

A francia kutatók szerint a nők hajléktalanságában szerepet játszik alacsonyabb gazdasági aktivitásuk, a magasabb munkanélküliség, az alacsonyabb jövedelem. A francia dolgozó nők 30 százaléka részfoglalkozású, szemben a férfiak 5 százalékaival, de a nőknek közel a fele szívesebben dolgozna teljes foglalkozásban, ha volna rá lehetősége. Ezt azonban az alacsonyabb iskolázottság, a szakképzettség hiánya és gyerek gondozási kötelezettség is megakadályozza. Franciaországban az elmúlt tíz évben folyamatosan csökkent a háziasszonyok száma.

Változás a családi állapotban

1990-ben a friss párkapcsolatok 87 százaléka együttélés volt, míg húsz évvel azelőtt ez az arány csak 20 százalék. Az együttélések törékenyeb-

bek, a gyerek nélküli kapcsolat tízszer gyorsabban bomlik fel, a gyerekekkel bővült együttélés ötször gyorsabban, mint a házasságokban élőknél. Az egyszülős háztartásoknak nemcsak a száma nő, de ezen belül a női családfelek száma is nagyobb lett: 85 százalék, akiknek közel 20 százaléka a szegénységi határ alatt él (Tartinville, 2000).

Gyerekekkel és egyedül

A francia vizsgálatok megállapításai szerint igen nagy különbség van a hajléktalan gyerekes anyák és az egyedülálló nők támogatottsága és megítélése között. A hajléktalan nőket Franciaországban alapjában véve áldozatoknak tekintik, a női szerepről alkotott sztereotípiák bizonyos védelmet, együttérzést biztosítanak a nők számára, ami nem mondható el a férfiak esetében. Mindennek kézzelfogható bizonyítéka, hogy a szociális lakáshoz sokkal hamarabb jutnak hozzá a hajléktalan gyerekes anyák, miközben az egyedülálló hajléktalan férfiak számára ez szinte lehetetlen. Hasonlóképpen hátrányos helyzetben vannak az egyedülálló nők, akiket különcnek, alkoholistának, agresszívnek és helyzetükért felelősnek bélyegez a közvélemény. A legmegvetettebbek azonban a gyerekeiktől külön élő hajléktalan anyák. A hajléktalanellátás nem képes valamennyi gyerekes nő számára segítséget nyújtani, és ezzel maga is hozzájárul a családok széteséséhez. Ugyanakkor néhányan a sajátjukénál biztonságosabb, kényelmesebb ellátást találtak a gyerekeiknek. A kutatók megfigyelése szerint a gyerekek léte ugyanakkor motiválja az anyákat abban, hogy minél hatékonyabban vegyenek részt a képzési programokban, keressenek munkát vagy kezeltesék betegségeiket, s ennek révén gyorsabban kikerülhetnek a hajléktalanságból.

Megoldások

Elmondható, hogy a gyerekek léte választóvonal a hajléktalan egyedülálló nők és a hajléktalan anyák között. A francia hajléktalanellátási rendszer általában elkülöníti a hajléktalan férfiakat és nőket, a párok számára együttes szolgáltató központokat szinte kivétel nélkül a gyerekes családok számára tartják fenn, és ezek rendkívül ritkák. A nők a partnerükkel együtt éppen ezért nem szívesen veszik igénybe a közös hajléktalanszállásokat, mert félnek az erőszaktól, a kiszolgáltatottságtól és emellett a magánéletük nyilvánossá tételétől is. Ugyanakkor a nők számára fenntartott létesítményekben tiltják a partnerkapcsolatot, és a családok számára sem biztosított a szeparált családi tér.

A hajléktalan nőkkel készült interjúkból kitűnik, hogy a nők maguk sem képesek elszakadni a nők számára kötelezőnek tartott, tanult szerepektől. A gyerek és a partner jelenléte jelenti számukra a társadalmi elfogadottságot, s ettől a képtől még hajléktalanságukban sem kívánnak eltérni. A segítő szervezetek támogatják a sztereotípiák továbbélését, még abban is, hogy a nők számára inkább lelki gondozást nyújtanak, a férfiakat viszont a munkaalkalmak megtalálásában segítik. A hajléktalan nő

anyaként esélyesebb a jobb szállásra, segélyre, támogatásra, ugyanakkor kisebb a lehetősége a munkavégzésre, amiben a gyerek léte akadályozza. A francia elemzések a női hajléktalanság okát a női szerepelvárások és a nők egyéni szocializációjának ellentmondásaiban látják. Véleményük szerint a társadalom a nőket feleségként és anyaként részesíti előnyben, és ha megszakad családi kapcsolatuk, gyakran válnak hajléktalanokká. A nők számára a család, a gyerek fontossága gyakran kerül szembe a munkavállalás lehetőségével, ami a hajléktalanná válás okaiban is tükröződik: a férfiak leggyakrabban a munkájuk elvesztése miatt, a nők inkább családi konfliktusok következtében válnak hajléktalanokká (Mina-Coulle-Tartinville, 2001).

Németország: alapos felmérés, öntudatosság a hajléktalanságban

Az 1999-ben végzett országos felmérés a hajléktalan nők számát⁷ (Enders-Dräger, 2001) 160 000 főre becsülte. A mérések szerint az összes hajléktalanok 30 százaléka nő. A kutatás 450 fős mintán közelebbi vizsgálatot végzett, és a hajléktalan nők körében három csoportot állapított meg:

1. A látható, nyilvánosan, köztereken, utcán, fapados szállásokon élő hajléktalan nőket, akik a hajléktalangondozás számára elérhető kisebb-segélyt jelentenek.⁸

2. A rejtett hajléktalanok alkotják a többséget, ők az időszakonként szállásokon, alkalmi menedékeken lakók, akik addig tagadják teljes hajléktalanságukat, amíg csak lehet. A titkolt hajléktalanság következményeként kívül rekednek a segítő rendszereken. Rendre elkerülik a közös szállásokat, mert félnek az erőszaktól, s amikor újra láthatóvá válnak és megjelennek az utcákon, már súlyos egészségügyi problémákkal küszködnek.

3. A látens hajléktalanok csoportja önálló jogú lakással nem rendelkezik, ők a veszélyesnek mondott, erőszakos légkörben élő nők.

A felmérés szerint a megkérdezettek 31 százaléka bizonytalan lakáskörülmények között él, 30 százaléka szállásokon, 55 százaléka nem fejezte be az iskoláit, 45 százalék regisztrált munkanélküli. Nagy részük egészségügyi problémákkal küzd, drog- és alkoholfüggők, mentálisan sérültek. Hajléktalanná válásuk oka elsősorban családi és partnerkapcsolatuk bomlása. A megkérdezettek fele családon belüli erőszakra is beszámolt, de a legalapvetőbb és leggyakoribb tényező a szegénység és a munkanélküliség volt. Minden problémájuk ellenére a vizsgált nők nem érez-

⁷ Németországban sincs országos, rendszeres statisztika a hajléktalanok számának alakulásáról. A 2003-ban készült nemzetközi statisztikai összegzés szerint a hajléktalanok száma a 2000 évihez képest 20 százalékkal csökkent (Edgar-Doherty-Meert, 2003), a hajléktalanok száma Németországban ezek szerint 370–450 ezer között mozog.

⁸ 24 ezer főre becsüli az utcán élő hajléktalanok számát 2000-ben, amelyből 2500 fő a nő, Jürgen Malyssek, az egyik hajléktalanokkal foglalkozó szervezet vezetője és a téma kutatója. www.goethe.de/kug/ges/soz/thm/en26427_pr.htm.

TANULMÁNYOK

ték áldozatnak magukat, nehézségeiket átmenetinek tartották, amin szeretnénk segítséggel hamar túljutnak. Felesősnek érezték magukat a családjukért, főként a szülőkért és a gyerekekért, de függetlenségre törekedtek, nemcsak partnerüktől, de a szociális intézményektől is. Az bizonyított, hogy a hajléktalan nők sokkal sikeresebben és hatékonyabban keresik helyzetük normalizálását, mint a férfiak. Elsősorban munkát és lakást szeretnének, s ehhez a német kormányzati stratégia lehetőséget is ajánl: a 390, hajléktalanokat fogadó intézményben a hajléktalanok segítése a munkakeresésre és a különféle képzésekre is koncentrál. A szakértők véleménye szerint a hajléktalan nőknek sokféle speciális igényük van, a felkínált támogatásnak ezt kell tükröznie.

Ausztria: a kiszolgáltatott nő

Ausztriában 2000-ben mérték fel valamennyi, a hajléktalanokkal foglalkozó intézmény helyzetét, ennek alapján kb. 12 500 főt írtak össze, amelyeknek 17 százaléka nő, kb. 2200 fő (Novak-Schoibl, 2001)⁹.

Kockázatok

Ausztriában a nők nagy része szintén az alacsony fizetésűek közé tartozik, körükben magasabb a munkanélküliség. A támogatások a családra szabottak, ugyanakkor a válások száma igen magas (40%). A családok 15 százaléka egyszülős és egykeresős, a gyermekintézmények hiánya nem kedvez a nők munkavállalásának, akik a gyerek születésekor megszakítják munkájukat, s nemigen kerülnek vissza a munkaerőpiacra.

Okok, jellemzők

Akár a többi európai országban, a nők körében Ausztriában is igen magasra becsülik a rejtett hajléktalanságot. A kutatás két fő okot állapított meg:

Az első csoportba azok a nők tartoznak, akiken igen nehéz segíteni, akik a hirtelen családbomlások, kapcsolatbeli változások női áldozatai. Többségük háziasszony volt. A tradicionális női szerepben élő nő hirtelen teljes egzisztenciális törést él át, lakás nélkül marad, a munkavállaláshoz nincs képzése, társadalmi státusa, a kilátásai romlottak, s mindez a hajléktalansághoz vezet.

A hajléktalan nők másik része az alacsony iskolai végzettségű, mindig is instabil körülmények között élő, személyes kapcsolataiban is kiszolgáltatott, szegény rétegek tagja. Közöttük több a szenvedélyfüggő, a pros-

⁹ A 2003 évi európai hajléktalanokat felmérő statisztika szerint közel 83 ezer főt lehet hajléktalannak tekinteni az adott évben Ausztriában, amely szám tartalmazza a kilakoltatásra várókat, ismerősöknél lakókat, és a hajléktalanellátásban jelentkezőket is (Edgar-Doherty-Meert, 2003).

titúciót választók száma. A hajléktalan nők Ausztriában is átmeneti állapotnak tekintik helyzetüket, s akár prostituáltként is igyekeznek visszaszerezni az anyagi biztonságukat.

A kutatók felhívják a figyelmet a személyes okokra a hajléktalanság kialakulásában, a női szerep szocializációjának hibáira, az alacsony tűrőképességre, a gyenge és ritka támogató baráti, családi, szomszédi kapcsolatok hiányára.

A tradicionális női szerephez, a házias nő és feleség képéhez gyengén fejlett személyes autonómia társul, ami a nőket hosszú ideig megtartja a konfliktusos kapcsolatokban.

Megoldások

A kutatás kimutatta, hogy a nők sokkal többféle gonddal küzdenek hajléktalanságukban, mint a férfiak, ráadásul félnek a szállásokon az erőszaktól és a társadalmi megbélyegzettségtől is. A hajléktalan nők a bűntudat, a szégyen miatt nem fordulnak segítségért a hajléktalanellátás szervezeteihez, önálló túlélési stratégiáik pedig hiányoznak. A hajléktalanság megelőzését a nők körében a szükségletre koncentrááló szociális biztonság kiépítésében látják, valamint a különféle segítőszervezetek koordinált működésének erősítésében (Novak–Schoib, 2001).

Olaszország: gyökértelen, bevándorló nők

A hajléktalanok felmérése Itáliában sem rendszeres és nem országos. A felmérések csak az állandó lakóhely nélkülieket regisztrálják, s őket 9–10 ezer főre becsülték 1999-ben (Tosi, 1999). A 2003-as statisztika szerint ez a szám 11 és 17 ezer között van (Edgar–Doherty–Meert, 2003). A számok közötti különbség nemcsak a statisztikák és definíciók különbségéből adódik. A rejtett hajléktalanság az olasz nők körében is növekszik, a fiatal drogfüggők, a mentálisan sérültek és a bevándorlók között a legmagasabb, és állandó növekedést mutat (Tosi, 2001).¹⁰

Az olasz nők a hajléktalanok 13–16 százalékát teszik ki, s az elemzések szerint a családi kötelékek lazulása, a kölcsönös kapcsolat rendszerének gyengülése növeli a látható és a láthatatlan hajléktalanságot a nők körében. Az okok között a családbomlás, az erőszak és az egyedülálló gyermekes nők számának növekedése a meghatározó (Tosi, 2001).

Az olasz vizsgálatok azonban jobbra a bevándorlók körére koncentrálnak (Tosi–Ranci, 1999; Tosi, 2001). 1999-ben a legális bevándorlók (508 ezer fő) 46,6 százaléka nő volt, akik családi okok vagy a jobb munkalehetőségek reménye miatt érkeztek az országba. Úgy tűnik, a nők munkavállalási lehetősége jobb, mint a férfiaké, takarítóként, háztartási alkal-

10 A 2003. évi statisztikában (Edgar–Doherty–Meert, 2003) feltüntetett adatokat bírálja az olasz hajléktalanok szövetsége (FIOpsd), számításaik közel 60 ezer hajléktalant mutatnak / www.feantsa.org/obs/transnational_reports/stats_review_2003/stats_italy_en.doc +home

mazottként vagy idősek ápolójaként hamarabb integrálódnak, jobban ille-
lenek a tradicionális olasz családszerkezetbe. Kevésbé vannak kitéve kri-
minális támadásoknak, környezetük jobban ismeri, és ezzel védi is őket.
Ugyanakkor sokkal nehezebben kapnak állandó, legális munkát, mert
ehhez hiányzik az iskolázottságuk, a nyelvismeretük. Többségük már a
hazájában elvált vagy egyedül maradt, sokuk gyerekestül érkezik. Igen
gyakran drogfüggés és alkoholprobléma is társul a teljes nincstelenség-
gükhöz.

Az állami segítségadás igen körülményes, hiányzanak a jogi garanciák
is, a bevándorló nőknek tartózkodási engedélyt, munkavállalási lehető-
séget kell szerezniük ahhoz, hogy lakáshoz juthassanak (Tosi, 2001).

Görögország: idős nők, akik hajléktalanok a saját otthonukban

A kutatások azt mutatják, hogy a görög nők helyzete még ma is igen
tradicionálisnak mondható, bár a nők ma már jogilag, iskolázottságban,
foglalkozásválasztásban egyenlőek, és a tulajdonjoguk is teljes, ez azon-
ban, úgy tűnik, nem hozta közelebb a két nem társadalmi egyenlőségét.
A nők korántsem képesek élni a jogaikkal.

Kockázatok, adatok

A görög nők foglalkoztatásban való részvétele igen alacsony. Az 1994-es
statisztikák szerint a munkaképes korú nők aránya 52,5 százalék, ugyan-
akkor mindössze 39,2 százalékuk dolgozik. Az átlag munkanélküliségi
ráta 60,7 százalék, de a nők hosszú távú munkanélkülisége 67,2 százalé-
kos, míg a férfiaké 36,4 százalék (Sapounakis-Gamagari, 2001).

A mediterrán ország hajléktalanjait 10 ezerre becsülik, s ebbe nem
tartoznak bele a bevándorlók (50 ezer fő), az állandó lakhely nélküli 50
ezer fős cigány népesség tagjai, a 10 ezres létszámú földrengéskárosultak
csoportja és a rejtett hajléktalanok sem. Az összes hajléktalanokon belül
35–40 százalékra becsülik a nők arányát (Sapounakis, 2003).

A hajléktalanság okai

A görög nők hajléktalansági kockázata az idős nők körében a legna-
gyobb. Az egyedül élő, 30 évnél régebbi, saját házzal rendelkező, igen
rossz kondíciók között élő özvegyek vagy elváltak teszik ki a csoport
több mint 80 százalékát. A nők fele iskolázatlan, bevételük minimális,
családi segítségből tartják fenn magukat. Görögországban az elvált nők
volt férjük halála után annak nyugdíjából nem részesednek (Sapouna-
kisz-Gamagari, 2001).

Az egyszülős családok a görög népesség 5 százalékát alkotják, több-
ségüket nők vezetik. Bár ezek a családok komoly állami támogatást kap-

nak, ez azonban nem fedezi a növekvő lakásárakat, és különösen nehéz a gyerekek melletti munkavállalás.

A családon belüli erőszakot elszenvedett nők megbélyegzése általános, és ez főként az alacsonyabb társadalmi rétegekben okoz különösen nehéz problémát. A görög nő a család összetartója. A férfi a bevételekért, a nő a gyerekekért és a háztartás menetéért felelős. Ezeknek a nőknek nincs hová menniük, se pénzük, se iskolájuk, ezért leginkább hajléktalanok az otthonukban (Chatzifotiou–Dobash, 2001).

Megoldások

Mindennek ellenére 1970 óta erőteljesen fejlődik a görög nők egyenjogúsítása. A dél-európai többgenerációs családi rendszer azonban igen lassan változik, ami egyfelől védelmet nyújtott a nőknek a szegénység és a hajléktalanság ellen, ugyanakkor több szinten is gátolta a nők önállósodását. A speciális görög hozományrendszer sem segítette elő a nők felszabadulását. A ház a nő családjához tartozott, a női hozomány részét képezte, és továbbadományozódott. A nő a házhoz tartozott, nem vállalt munkát, legfeljebb a családi vállalkozásból vette ki a részét, de ezt minden külön fizetség nélkül tette, s mindemellett nevelte a gyerekeket. A nők iskolai végzettsége ezért igen alacsony, munkatapasztalatuk, képzettségük úgyszintén az, így önálló életvitelre szinte nincs lehetőségük. A családi szolidaritás, a párok közös felelőssége a hozományból következően csökkentette a hajléktalanság kockázatát. 1980-ban jogilag megszűnt a női hozomány rendszere, ami azonban az idős nők kiszolgáltatottságához vezetett. Rajtuk aligha segít az öregek otthonának intézménye. Tervek fogalmazódtak meg az elvált házastárs nyugdíjából való részesedés juttatására is.

Az egyedülállók számára több lehetőséget biztosít az állam, különösen a munkahely és az otthonteremtés támogatásával.

Spanyolország: válás, védtelenség

A hajléktalanság fogalma Spanyolországban különbözik az Európában használatostól: csak a teljes vagy a majdnem teljes lakásnélküliséget jelenti (Cabrera, 2001). Abban azonban hasonlatos a legtöbb EU-országhoz, hogy a hajléktalanok számáról és helyzetéről teljes körű, rendszeres, országos felmérésekkel nem rendelkeznek, így itt is csak becsülni lehet a számukat. A legfrissebb becslések szerint 30 ezerre tehető a létszám (Cabrera, 2003).

A hajléktalan nők számát a hajléktalanszolgáltatás keretében megjelent nők alapján ítélik meg. A napi 8500 fő hajléktalanból kb. 2000–2500 fő lehet a nők száma. A vizsgálatok leszögezik, hogy a statisztikákban a családon belüli erőszak áldozatai és az egyedülálló nők szinte egyáltalán nem szerepelnek (Cabrera, 2001).

Okok, kockázatok

Az elmúlt 25 évben a spanyol családszerkezet a világ többi részéhez hasonlóan lassan átalakul, s az okok sem különböznek az általános tendenciáktól.

A nők aktív részvétele a munkaerőpiacon maga után vonta a háziasszonyi szerep megítélését, a fiatal generáció pedig radikálisan szakított a hagyományos dél-európai nőszereppel. Mindennek következtében csökkent a népszaporulat (1960–1997 között 2,8-ról, 1,16-ra), és megnövekedett az egyedül élők száma. Az egyszülős háztartások 90 százalékának fenntartója nő, többségük a társadalom szegényebb rétegéhez tartozik (Cabrera, 2001).

A felmérés szerint 54 000 spanyol család él átlag alatti, gyenge minőségű, barlanglakásban vagy jogosulatlan lakásfoglalóként. A szegénység különösen kirívó néhány társadalmi csoport esetében, a bevándorlók (31 százalék), a cigányok (43,9 százalék) élnek a szegénységi határ alatt, míg az országos átlag 13,7 százalék. Abban az országban, ahol a saját tulajdonú lakások száma a legmagasabb Európában (85%), a szegények (27,6%) bérelt lakásban él.

Az EU tagországai közül Spanyolországban a legalacsonyabb a nők részvétele a munkaerőpiacon, míg az uniós átlag 1998-ban 45,9 százalék volt (Dániában 60 százalék, Spanyolországban 37 százalék).

A spanyol nők keresete a férfiakénak a kétharmadát teszi ki, a nők egyharmada részfoglalkozásban dolgozik.

Komoly gondot jelent a nők iskolázatlansága is. A spanyol analfabéták 72 százaléka nő, a statisztikák szerint kb. 3,5 millió nő nem juthat minőségi munkához alapismeretek hiányában (Cabrera, 2001). A spanyol nők tanulatlansága, kevés munkatapasztalata igen komoly, a hajléktalanság kockázatát előidéző tényező.

A nők szabadulási kísérleteit tükrözi a családon belüli erőszak társadalmi megjelenése. Egy 2000-ben végzett vizsgálat szerint a 18 év feletti nők 4,2 százaléka a megelőző évben orvosi kezelést igénylő bántalmazást szenvedett el (idézi Cabrera, 2001). Sok nő hagyja el otthonát a bántalmazások miatt, és lakást igényel.

A társadalmi megítélés a házasságban a férfi eltartóra épített háztartást preferálja, így a spanyol nők számára a házasság igen fontos, és ez egyben a függésüket is jelenti.

A válások számának növekedése a nőknek a családon belüli helyzetükkel való elégedetlenségét fejezi ki, bár a válás utáni meggyengült egzisztenciális helyzet gyakran vezet hajléktalansághoz. A vizsgálatok ugyan leszögezik, hogy a családbomlás mindkét felet szegényebbé teszi, de az alulképzett, a munka világában járatlan nők számára sokkal nagyobb hajléktalansági kockázatot jelent (Cabrera, 2001). A lakásbérlés vagy lakásfenntartás az alacsony jövedelmű, jobbára segélyekre számító gyerekes családban szinte kivihetetlen, még hitelre sem képesít.

Megoldások

A családmódel átalakulása, a többgenerációs családok szétesése komoly védelemtől fosztotta meg a spanyol nőket. Ahogy szűkül a család, úgy csökken a szolidaritás. Mindennek tudatában a spanyol állam a nők önálló életének segítségével próbálkozik, mégpedig a nők oktatásának szélesítésével és a munkalehetőségek biztosításával.

Portugália: átmeneti hajléktalanság, gyors alkalmazkodás

A portugál hajléktalanokról nem készült országos statisztika, az elemzések főként a főváros egy-egy menhelyén összegyűjtött adatokra támaszkodnak,¹¹ így általánosítható, mélyebb áttekintést a hajléktalan nők helyzetéről kevésbé nyújtanak.

Okok

A hajléktalanná válásban a portugál nők nem sokban különböznek a férfaitól. A munkanélküliség, a családi okok és a megromlott egészségi állapot játszanak szerepet helyzetük kialakulásában. A hajléktalanság kockázata nemcsak az idős, beteg és egyedülálló nők körében magas, de a fiatal gyerekes nők körében is. A hajléktalan nők családi állapotának vizsgálata azt mutatja, hogy Lisszabonban 1017 hajléktalan nő 43 százaléka hajadon, 7 százaléka elvált 20 százaléka özvegy, 30 százaléka házas vagy együttélő (da Costa–Baptista, 2001; Edgar–Doherty–Merri, 2003), amit a kutatók úgy értékelnek, hogy a házastársi konfliktusok, a családon belüli erőszak nem feltétlenül jár hajléktalansággal, legalábbis Portugáliában. A hajléktalan nők döntő többsége 40 év alatti, míg a férfiak fele 45 év feletti. Sokkal több férfi vállalja a fapados, napi ellátást adó hajléktalanellátást, a nők inkább fizetős szállón keresnek helyet maguknak. A nők rövidebb, átlag 9 hónapot töltenek hajléktalanságban, míg a férfiak körében 27 hónap az átlag. A nők fele gyerekekkel együtt kerül be a hajléktalanellátásba, míg a férfiak között elvétve sem akad gyerekkel érkező, és nagyon ritkán találkoznak a teljes családdal együtt élő hajléktalannal.

Megoldások

A vizsgálatok azt mutatják, hogy a hajléktalan nőknek sokkal többérték az igényei helyzetük megoldásához. Komoly gondot jelent azonban a hajléktalanszolgálatok elszigeteltsége, szervezetlensége. A hajléktalan

11 Sajnálatos módon sem a legújabb európai, országokra bontott hajléktalanokkal foglalkozó statisztikában (Edgar–Doherty–Meert, 2003), sem a női hajléktalanságot összegző munkában (da Costa–Baptista, 2001) nem találtam számszerű kimutatást a Portugáliában élő hajléktalanok összlétszámáról, így nem lehet tudni, hogy az utóbbiban hivatkozott 17 százalékos női hajléktalan minnek a 17 százaléka (uo. 53. o.).

nők segítése ezért a szervezetektől sokkal speciálisabb szolgáltatásokat igényel, mint a férfiak ellátása. A férfiak számára a pénz és az étkezési utalvány, a rövid távú napi célok jelentik a segítséget, míg a nők hosszú távú segítséget szeretnének. Csak a nők fogalmazznak meg gyerekekkel kapcsolatos igényeket, a férfiak nem kérnek javaslatokat a munkakereséshez, míg a nők többsége fontosnak tartja, hogy mielőbb dolgozhasson.

A portugál hajléktalan nők a dél-európai patriarchális családmodell szerint függenek a férjeiktől, gyerekeiktől és a szociális szolgáltatásoktól. A portugál felmérések azt mutatják, hogy a fiatal hajléktalan nők kevésbé sérülékenyek és elesettek, mint azt a közvélemény és média állítja. A kutatók szerint az állítólagos női sebezhetőség sokkal inkább megbélyegzés, mint valóság (Da Costa–Baptista, 2001).

Összegzés

Minden különbözőség ellenére az Európai Unió tagállamaiban a hajléktalan nők helyzetében több közös vonás fedezhető fel.

1. A munka és a család problémája. A nők hajléktalanságát önálló életvezetésük biztosításának megvalósíthatatlansága okozza, ami gazdasági, családi helyzetük, valamint az adott társadalom szociális ellátó-támogató rendszerének függvénye. Kulcskérdést jelent a nők számára a munka és a család kapcsolata, életük adott helyzetében. A nők a munkaerőpiacon mindenütt alacsonyabb számban dolgoznak, és kevesebb fizetésért. A munkanélküliség közöttük szinte mindenütt magasabb, mint a férfiaknál. Igaz, a részfoglalkozású nők száma az unióban 1994 és 1999 között az összes munkavállaló nő 28 százalékáról az egyharmadára emelkedett, ez azonban nem a kívánt biztonság elérését segíti (Edgar, 2001). A nem és a családi állapot (az anyaság) negatívan hat a nők fizetésére, munkaerő-piaci helyzetére. A család szerepe jól látható különbségeket mutat Európában. A mediterrán országokban (Portugália, Spanyolország, Görögország) és néhány kontinentális országban (Belgium, Luxemburg, Franciaország, Németország) a család támogató-védő szerepe egyre csökken, ahogyan azokban az országokban is, ahol a nők helyzete a munkaerőpiacon stabilabb, részvételük, képzettségük, fizetésük magasabb (Skandinávia, UK). Úgy tűnik, hogy az a szemlélet, amely a hajléktalanságot a kapcsolatok alakulásával köti össze, valóságot tükröz. A munkaerő-piaci és a lakáshelyzet változása Európában kombinálódik a nők gazdasági, családi, szülői és etnikai státusával. Azok a nők, akiknek a munkaerőpiacon gyenge a pozíciójuk, sérülékenyebbek, amihez járulhat a családi kapcsolatok gyengülése, s amit a szociális védőháló nem képes fel fogni. A nők alacsony fizetése, a részmunka, a képzetlenség nem teszik lehetővé az önálló háztartás fenntartását, s a szociális juttatások, de különösen a szociális lakásrendszer sem garantálják a nők biztonságát.

2. A családmodell változásai. Európában a családtól való függetlenítés (defamilialisation) folyamata zajlik. Az egyes országok arra törekednek, hogy olyan szociális rendszert alkalmazzanak, amely mindenki számára lehetővé teszi az önálló életvitelt. Kétféle támogatási modell rajzolódik ki: az egyik a munkavállalót és családját részesíti előnyökben, a másik

állampolgári alapon nyújt támogatásokat az egyéneknek. Csakhogy alig-ha kétséges: nem tudják igazán kezelni sem az egyedülálló nők, sem a gyerekes anyák problémáit. Mindez látszik abból is, hogy miközben az egyes országok szociális ellátórendszerei igencsak különböznek egymástól, szinte valamennyi országra érvényes ellentmondásos konzekvenciák észlelhetők. A nők a gyerekeikkel együtt állnak a legnagyobb társadalmi védettség és támogatottság alatt, bár számos helyen a szociális lakáshoz jutás rendszere vagy annak hiánya ennek ellentmondani látszik. Hasonlóképpen gyengül a támogatás a férfi-családfenntartóra alapuló országokban. Az egyedülálló szülők, különösen a fiatal anyák, szinte valamennyi országban inkább számíthatnak a család támogatására vagy a karitatív szervezetekre (Írország, Spanyolország, Görögország), míg az úgynevezett szociáldemokrata országokban az egyedülálló anyák inkább állami támogatást kapnak. A fiatal vagy idős egyedülálló nők (gyerek nélkül) és a bevándorló nők a legkevésbé védettek. Ők inkább kiszolgáltatottak, a hajléktalanság kockázata az ő esetükben a legnagyobb. Ugyanakkor a gyerekes anyák a munkához jutásban és a munkabeosztásban alig kapnak segítséget. Mindez azt mutatja, hogy a nők függetlenedését állami támogatás kíséri, ami azonban főként kísérlet a család együtt-tartására, így inkább az anyáknak, és kevésbé a nőknek szól.

3. Az emberi kapcsolatok változásai. Az EU-országokban és a szakirodalomban is közös, hogy a nők hajléktalanságának legfőbb oka emberi viszonyaik megváltozásában rejlik. Öt nő közül átlagosan négy jelöli meg kapcsolatainak megromlását a hajléktalansága okaként. Azt várnánk, hogy azokban az országokban, ahol a nők lakáshelyezete kiegyensúlyozottabb, és ahol kevésbé függnék a férfi kenyérkeresőtől, ott a kapcsolatok romlásának kisebb a szerepe a hajléktalanná válásban. Ezzel szemben azt látjuk, hogy a meggyengült és a még erősnek mondható férfi kenyérkereső családmoddellel bíró társadalmakban egyaránt kedvezőtlenebb helyzetben vannak a családfenntartó nők, akár a lakáshoz jutás, akár a lakásfenntartás szempontjából, s így nagyobb a hajléktalanságuk kockázata is. A vizsgálatok valamennyi országban azt mutatják, hogy a családnak döntő szerepe van a nők kirekesztődésének megakadályozásában, akár a lakhatás, akár az idősek gondozásának kérdését tekintjük. A legtöbb helyen a tágabb család a nőket védi a hajléktalanságtól, többet segít a megoldásban is, míg ugyanez a férfiak esetében nem mondható el. Emögött az a felfogás állhat, amely a nőt az otthonnal azonosítja. A védelmet a gyengébb kapja, míg a férfi az, akinek az otthonteremtés a dolga, akinek nemcsak magát, de a családot is el kell tartania. Ugyanez a szemlélet tükröződik abban is, hogy a hajléktalanná vált és lecsúszott, drogos, mentálisan sérült vagy a börtönből szabadult hajléktalan nőt a család nem, vagy csak nagyon nehezen fogadja vissza, szemben a „tétkozló, megtért” fiúval, akit sokkal inkább.

4. A hajléktalan nők csoportjának struktúrája szintén megváltozott. Nemcsak a párkapcsolat felbomlása-megszűnése, a családon belüli erőszak, a válás vagy egyszerűen a különválás jelent kockázatot, de a fiatalok önállósulásához tartozó szülői ház elhagyása és a megözvegyülés is. Növekedett körökben a fiatal nők száma, az egyedülálló anyáké, az idős nőké, s létszámuk jelentős a bevándorlók körében is. A fiatalok önálló-

sodása, a szülői ház elhagyása országonként, kultúránként változik. A skandináv államokban, Közép-Európában és az UK-ban viszonylag korán távoznak a lányok, már 25 éves kor alatt saját háztartást vezetnek vagy partnerkapcsolatban élnek, míg a férfiak 27–30 éves korig is otthon maradnak. A déli országokban a nők későn kerülnek el a családtól.

5. Rejtett hajléktalanság. A női hajléktalanság legtipikusabb formája minden országban a rejtett hajléktalanság. Sem a jog, sem a szociálpolitika, de a jóléti állam koncepciója sem képes elejét venni a tradicionális családbomlás következményeinek. Igen valószínű, hogy az individuumokra szabott, a nők férfiaktól való függetlenségét garantáló politikák helyére több helyütt a különböző intézményektől való függőség következik. A kezdeti családtámogatás után a családtagok önállóságának segítésére került sor, ami azonban leginkább az egyszülős család, vagyis a gyerekek támogatására szorítkozik. Dánia az egyetlen kivétel, ahol a támogatások szisztémájának fontos része a nőpolitika, s ahol a szociális védelmi rendszer állampolgári alapon álló, individuális és egyúttal univerzális, s így a családok és az egyedülálló nők segítését is képes megvalósítani.

6. Az egyenlőség–egyenlőtlenség dilemmája. A gyökértelenség, a ki-rekesztettség, a rejtett hajléktalansággal, a látenciával együtt is a férfiakat érinti dominánsan, egész Európában. Az utcai hajléktalanok közül „csak” minden ötödik, a teljes hajléktalan populáció minden harmadik tagja „csak” nő. Ugyanakkor a női hajléktalanságot elemző vizsgálatok között nem található egyetlen sem, amely a gender-szempon-tú vizsgálódások követelésével a hajléktalanság férfi megközelítésének kutatását javasolná. Igen valószínű – és minden különösebb tudományos bizonyíték nélkül is feltételezhető –, hogy a férfiak körében domináns hajléktalanság leg-vegső, tovább már nem hárítható okát éppen a tradicionális női szerepek iránti ambivalenciában kereshetjük. Míg a férfiak számára a család a nők felségterülete, s az övék a közszféra, addig a nők, úgy tűnik, egyre inkább béklyónak érzik a család és munka összehangolásának felelősségét, mi-közben mindkét területen egyenlő jogokért küzdenek. Ez a harccá fajult szituáció egyetlen területen sem kedvez a nemek harmonikus együttélé-sének, s ebben láthatóan, számolhatóan és érezhetően eddig a férfiak húz-ták a rövidebbet. Ugyanakkor az emberek változatlanul családban, pár-kapcsolatban szeretnének élni, s gyerekek felnevelését sem egyedül kép-zelik el. S miközben a nők függetlenségre, kiszolgáltatottság nélküli élet-re, egyenlő esélyekre törekzenek az élet minden területén, a család összetartásában, irányításában való szerepüket sem szeretnék feladni. Úgy tűnik, a férfiak sem gondolkodnak másként, és a család ügyeit el-sősorban a nők felelősségének tekintik, miközben nem akadályozzák a nők részvételét a munkaerőpiacon, a közéletben. Az egyéni boldogulás, az önállóság és egyenlőség megteremtésének módja azonban a nemek számára ma még igen sok megterhelő mellékhatással jár.

7. A hajléktalanokat segítő szervezetek legfrissebb felmérései azt mu-tatják, hogy szinte minden országban emelkedett a hajléktalanintézmé-nyeket használó nők száma. Ez tagadhatatlanul a nagyobb társadalmi-politikai figyelemnek is köszönhető, valamint az intézmények jobb mű-ködésének, és nem feltétlenül tükrözi a hajléktalanná váló nők száma nő-

vekedésének, bár az előrejelzések sokkal inkább emelkedést, mint javulást jósolnak.

A tanulás meglehetősen banális: olyan társadalmi beavatkozásra volna szükség, amely segít rendezni vagy újraprendezni a párkapcsolatokat és a családi együttélés technikáját, miközben az együttélők mindegyike kellően önállóan, függetlenül érezheti magát, miközben a családi együttes is jól működik. A magánélet, a család, az intim szféra biztonságát az önként vállalt kompromisszumok garantálhatják. A mai társadalmi normák szerint ezzel szemben a siker eléréséhez a közéletben a versenyzés, a harcos önmegvalósítás bizonyul a leghatékonyabbnak. Az állam és intézményei, a jog azonban csak azt az akaratot képes segíteni, amit az egyének és közösségek kinyilvánítanak. Pillanatnyilag úgy tűnik, a család állandóságára irányuló igények és az egyének érdekei az emberi viszonyok instabilitását eredményezik.

Irodalom

- Aldridge, R. (2000): Women, exclusion and homelessness. National Report 1999 for the European Observatory on Homelessness, Brussel, FEANTSA
- Aldridge, R. (2001): Women and homelessness in the United Kingdom. In: i. m. Edgar-Doherty (eds.) (2001)
- Avramov, D. (1995): Homelessness in the European Union- Social and legal context of housing exclusion in the 1990s. Brussel FEANTSA
- Avramov, D. (1999): Coping with homelessness. Issues to be tackled and best practices in Europe. Aldershot, Ashgate Publishing
- Baptista, I.-Bruto da Costa, A (2000): Women exclusion and homelessness. National Report, FEANTSA
- Belcher, Z.-Field, Sh. (2001): Homes for London s Women. Greater London Authority, www.london.gov.hu
- Beck, U. (2003): A kockázat-társadalom. Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság, Századvég Kiadó
- Cabrera, P. (2000): Women, exclusion and homelessness in Spain. National Report, FEANTSA
- Cabrera, P. J. (2001): Homeless women in Spain. In: i. m. Edgar-Doherty (eds.) (2001)
- Cabrera, P. (2003): National Review of Policies, Research and Statistics for Spain, FEANTSA
- Chatzifotiou, S.-Dobash, R. (2001): Seeking Informal Support. Marital violence against women in Greece. Violence Against Women, vol. 7. No. 9
- Da Costa, B. A.-Baptista, I. (2001): Women and homelessness in Portugal. In: i. m. Edgar-Doherty (eds.) (2001)
- De Decker, P. (2000): Women, exclusion and homelessness: Access to services and opportunities, FEANTSA
- De Decker, P. (2001): Poverty, housing problems and homelessness among women in Belgium. In: i. m. Edgar-Doherty (eds.) (2001)
- De Feijter, H. (2000): Women, exclusion and homelessness National Report, FEANTSA
- De Feijter, H. (2001): Homelessness and ethnicity in the Netherlands. In: i. m. Edgar-Doherty (eds.) (2001)

TANULMÁNYOK

- EAPN, (2001): European Anti-Poverty Network. A Social Europe for women also? Seminar Report, Vienna, 23–25 February. European Commission
- European Commission (2001): Employment in Europe, 2000, Brussels
- Eurostat (1996): European labour Force Survey, 1996, Luxemburg.
- Edgar, B.–Doherty, J. (2001): Women and Homelessness in Europe. Bristol, Polite Press
- Edgar, B.–Doherty, J.–Meert, H. (2003): Review of Statistics on Homelessness in Europe. FEANTSA
- Enders-Dragasser, U. (2000): Women homelessness in Germany. National Report 1999 for the European Observatory on Homelessness. Brussel, FEANTSA
- Enders-Dragasser, U. (2001): Women, exclusion and homelessness in Germany. In: i. m. Edgar–Doherty (eds.) (2001)
- Espig-Andersen, G (1990): The three worlds of welfare capitalism. Cambridge Polity Press
- European Commission (1997): Equal opportunities for women and men in the European Union. Annual Report, Brussel, European Commission
- Fitzpatrick, S.–Kemp, P.–Klinker, S. (2000): Single homelessness: An overview of research in Britain, 1990–1999, Bristol, Policy Press
- Golden, S. (1992): The women outside: Meanings and myth of homelessness. Berkeley UCP
- Hagen, J. (1996): Gender and Homelessness. Social Work, no. 32.
- Heltai Gy. (1997): A szokások és a test az európai etnológia perspektívájában, MTA PTI, Etnoregionális Kutatóközpont, Budapest
- Homelessness Report (2002): Homeless people in Five Capital Cities in Europe
- Jones, A. (1999): Out of sight, out of mind? Homeless women speak out. London, Crisis
- Karkkainen, S. (2000): Women, exclusion and homelessness in Finland. National Report 1999 for European Observatory on Homelessness. Brussel, FEANTSA
- Karkkainen, S. (2001): Substance abuse problems and women s homelessness in Finland. In: i. m. Edgar–Doherty (eds.) (2001)
- Maurel, E. (2003): Homeless Statistics in France, FEANTSA
- Malos, E.–Hague, G. (1997): Women, housing, homelessness and domestic violence. Women s Studies International Forum, vol. 20. no 3.
- Mina-Coull, A.–Tartinville, S. (2001): Homeless women in France. In: i. m. Edgar–Doherty (eds.) (2001)
- Munk, A.–Koch-Nielsen, I.–Raun, M. (2001): Women, homelessness and the welfare state in Denmark. In: i. m. Edgar–Doherty (eds.) (2001)
- NBHW, (2000): National Board of Health and Welfare (Sociastylelsen). Sweden's homeless 1999. Who are they and what help do they get? www.sos.se/SOS/PUBL/REFERING/0015001E.htm
- Nolan, B.–Watson, D. (1999): Women and poverty in Ireland. Dublin, Oaktree Press
- Novak, K.–Schoibl, H. (2001): Poverty, social exclusion and homelessness among women in Austria. In: i. m. Edgar–Doherty (eds.) (2000)
- Novac, S.–Brown, J.–Bourbonnais, B. A. (1996): No room of her own: A literature review on women and homelessness. Toronto Canadian Housing Information Centre
- O'Sullivan, E.–Higgins, M. (2000): Women, exclusion and homelessness. National Report 1999 for the European Observatory on Homelessness. FEANTSA
- O'Sullivan, E.–Higgins, M. (2001): Women, the welfare state and homelessness in the Republic of Ireland. In: i. m. Edgar–Doherty (eds.) (2001)
- Pels, M (2000): Women, social exclusion and homelessness in Luxemburg. National Report, FEANTSA

- Pels, M (2001): Homeless women in Luxemburg: what do they expect of services? In: i. m. Edgar-Doherty(eds)2001)
- Piispa, M. (2002): Complexity of Patterns of violence against women in heterosexual partnerships. Violence Against Women, vol. 8. no. 7.
- Sahlin, I. (2003): National Review of Policies. Research and Statistics for Sweden, FEANTSA
- Sahlin, I.-Thörn, C. (2000): Women exclusion and homelessness in Sweden. National Report 1999, FEANTSA
- Sapounakis, A. (2000): Women exclusion and homelessness in Grece National Report, FEANTSA
- Sapounakis, A. (2003): Natonal Review of Policies, Research and Statistics for Greece, FEANTSA
- Sapounakis, A.-Gamagari, V. (2001): Access to housing for women in Greece. In: i. m. Edgar-Doherty (eds.) (2001)
- Scottish Women s Aid (1999): Briefing: Housing, Edingburgh
- Shelter UK (2000): Statistic from Shelterline, London
- Tartenville, S. (2000): Women, exclusion and homelessness in France. National Report, FEANTSA
- Thörn, Ch. (2001): (In) visiblity and shame: The stigma of being a woman and homeless in Sweden. In: i. m. Edgar-Doherty (eds.) (2001)
- Tosi, A. (2000): Women, exclusion and homelessness in Italy. National Report, FEANTSA
- Tosi, A. (2001): Just looking for a home: immigrant women in Italy. In: i. m. Edgar-Doherty (eds.) (2001)
- Tosi, A.-Ranci C. (1999) Support in housing in Italy. National Report 1998. FEANTSA
- Watson, S. (1988): Accomodating inequality. Gender and housing. Allen and Unwin

LUKÁCS ÉVA

Munkavállalók és családtagjaik juttatásainak uniós szabályozása

Az 1408/71/EGK tanácsi rendelet modernizációja

Az 1408/71/EGK tanácsi rendelet az elfogadásától számított 34 évben rengeteg módosításon ment keresztül, s eközben a szabályrendszer oly mértékben bonyolulttá vált, hogy ez szükségessé tette a rendelet modernizációját és egyszerűsítését. E célból az Európai Bizottság 1998-ban beterjesztett egy ambiciózus javaslatot, amit egyesek üdvözöltek, mások kritizáltak, mindenesetre a Közösség szervei megkezdték rajta a munkát. A jogalkotási folyamat 2003-ban élénkült fel, amikor is az Európai Parlament elfogadta azokat a módosító indítványokat, amelyeket az Európai Bizottság beépített az eredeti javaslatába, ezt egyeztetette a Tanáccsal, és most Közös Álláspontként vár az Európai Parlament második olvasatára.

Magyarország számára is különösen fontos az új szabályok ismerete, hogy idejében fel tudjon készülni az új szabályok alkalmazására.

Előzmények

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés (a továbbiakban: Szerződés) a gazdasági integráció nagyon fontos aspektusairól rendelkezett.¹ Egyrészt a 48. cikkében (az 1999-es Amszterdami Szerződést követő újraszámozás következtében ez a jelenlegi 39.) kimondta, hogy célként kell kitűzni a munkaerő szabad áramlásának megvalósítását, másrészt, az 51. (jelenlegi 42.) cikkében lefektette a munkavállalók szabad áramlásához kapcsolódó, szociális jogosultságokat biztosító alapelveket.² Miután a Szerződés hatályba lépett (1958. január 1.), elfogadták a Szerződés 42. cikkét végrehajtó, két tanácsi rendeletet: 3/58/EGK és 4/58/EGK ta-

1 Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés, kelt 1957. március 25-én.

2 Lásd bővebben: Dr. Gellérné dr. Lukács Éva, Munkavállalás az Európai Unióban, KJK Kerszöv, Budapest, 2004.

nácsi rendeletek a migráns munkavállalók szociális biztonságáról.³ Elfogadtak továbbá egy külön rendeletet is, kifejezetten a határmenti munkavállalók szociális biztonsági jogairól.⁴ Ezek a rendeletek döntően a munkaerő szabad áramlására előirányzott, 12 éves átmeneti időszakra vonatkozó szabályokat tartalmazták. Ezeket 1972. február 1-jével hatályon kívül helyezte a jelenleg is hatályos 1408/71/EGK rendelet⁵, amely a szociális védelmi rendszereknek a Közösségben mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra való kiterjesztéséről szól. Az 1408/71/EGK tanácsi rendelet mellett kiemelkedő jelentőségű az 574/72/EGK tanácsi rendelet, amely az 1408/71/EGK tanácsi rendelet végrehajtási szabályait tartalmazza. Az 1408/71/EGK tanácsi rendelet és végrehajtási rendeletek már túlléptek a krisztusi koron, 34. évüket taposták. Ez alatt az idő alatt azonban annyi gyakorlati probléma kumulálódott, hogy a Közösség elhatározta a rendszer egyszerűsítését és modernizációját, az 1408/71/EGK rendeletet felváltó, új rendelet kidolgozásával és elfogadásával. Mielőtt azonban megismerjük az új rendszert, érdemes megismernünk azokat a problémákat, amelyek az 1408/71/EGK rendelet felváltását ösztönözték, illetve néhány működési mechanizmust, amelyen az új rendelet változtatni kívánt.

Az 1408/71/EGK rendelet komplexitása

A Rendelet eredetileg csupán a közösségi munkavállalókra és családtagjaikra vonatkozott, de az Európai Bíróság értelmezése és az egyéb közösségi fejlődési folyamatok miatt több alkalommal módosították, illetve kiegészítették. Jelenleg ezért már alkalmazzák az önálló vállalkozókra, a diákokra, illetve 1998 óta (*Vougioukas*-eset) azokra a köztisztviselőkre, akik az általános szociális biztonsági rendszer keretében biztosítottak (és ezen csoportok családtagjaira is).⁶ A Rendelet emellett vonatkozik a menekültekre, a hontalanokra és a harmadik államok állampolgáira is.⁷ Az Európai Bíróság a *Sürül*-esetben (ez a török munkavállalókra vonatkozott) azt a döntést hozta, hogy az EGK–török Társulási Tanács szociális biztonságról szóló, 3/80-as határozatának 3(1) cikke közvetlen hatállyal bír.⁸ Ez azt jelenti, hogy a tagállamokban tartózkodó török munkavállalók a helyi állampolgárokkal egyenlő bánásmódot élveznek a közösségi

3 Règlement No. 3. concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (not available in English) 16/12/1958, OJ B030, p0561. és Règlement No. 4. fixant les modalités d'application et complétant les dispositions du règlement No. 3. (not available in English), OJ B 030, 16/12/1958, p 0597.

4 Council regulation 36/63/EGK concerning the social security for frontier workers, OJ L62, 20/4/1963, p 1314.

5 HL L 149, 1971. 7. 5., 2–50. o. (megtalálható: www.im.hu oldalon a 31971R1408 celex szám alatt).

6 C-443/93 Ioannis Vougioukas v Idryma Koinonikon Asfakisseon eset (1995) ECR I-4033.

7 Lásd részletesebben: Hajdú, József–Lukács, Éva, Népeségmozgások és szociális védelem az Európai Unióban, in dr. Lukács Éva – dr. Király Miklós (szerk.) Migráció és Európai Unió, AduPrint, Budapest 2001.: 271–305. o. A harmadik államok állampolgárainak helyzete a személyi hatály pont alatt részletes kifejtésre kerül.

8 C-262/96 *Sürül*-eset, 1999. 05. 04. www.curia.eu.int

jogi szociális biztonsági koordináció hatálya alá tartozó ellátások tekintetében, és az erre vonatkozó jogosultságaikat a helyi bíróság előtt érvényesíthetik. A Rendelet az alábbi szociális biztonsági alrendszerekhez biztosít hozzáférést az érintetteknek: betegségi és anyasági ellátások, rokkantsági ellátások, öregségi nyugdíj, hozzátartozói ellátások, halál esetére járó juttatások, üzemi baleset és foglalkozási megbetegedés esetén járó ellátások, munkanélküli ellátások és családi támogatások. Emellett a Rendelet 1992 óta kiterjed még az ún. különleges, nem járulékalapú ellátásokra is. A Rendelet 4(2a) cikke alapján különleges, nem járulékalapú ellátásoknak minősülnek egyrészt azok az ellátások, amelyek kiegészítik, helyettesítik vagy kiegészítő fedezetet nyújtanak a fő alrendszerekből járó ellátásokhoz. Másrészt idetartoznak azok az ellátások, amelyek különleges védelmet biztosítanak a fogyatékosokkal élőkhöz. Az Európai Bíróság több tucat jogesetben értelmezte a különleges, nem járulékalapú ellátásokat, amelyek konklúzióját a Közösség átemelte a Rendelet 4(2a) cikkébe.⁹ Az ilyen ellátások „különlegessége” abban áll, hogy részben a szociális biztonság elemeit hordozzák magukban, részben a szociális segélyezését, amennyiben a rászorultság az ellátásra való jogosultság alapvető jellemzője. Ahhoz, hogy különleges, nem járulékalapú ellátásnak minősüljön valami, az szükséges, hogy az odaítélés során megvizsgálják a kérelmező egyéni helyzetét (rászorultságát), és a rászorultság megállapítása önmagában jogosulttá tegye az érintettet az ellátásra (ilyen pl. Magyarországon az időskorúak járadéka). Ha a döntési jogkör gyakorlója a rászorultság megállapítását követően mérlegelési jogkörben dönt az ellátásról, az már szociális segélyezés, tehát nem tartozik a Rendelet hatálya alá. Az egyik legfrissebb esetben, a *Jauch*-esetben az Európai Bíróság megerősítette, hogy csak a ténylegesen mérlegelési jogkörtől függő ellátások lehetnek különleges, nem járulékalapú ellátások.¹⁰ Ezeket az ellátásokat nehéz definiálni, de annyiban könnyű velük bánni, hogy megtalálhatóak a Rendelet IIa mellékletében.¹¹ Így különleges, nem járulékalapú ellátás pl. Franciaországban a felnőtt fogyatékosoknak járó pótlék, az ír munkanélküli segély, a portugál hozzátartozói nyugdíj és a svéd, nyugdíjasoknak nyújtott lakástámogatás. Nem tartozik a Rendelet hatálya alá a segélyezés (egészségügyi és szociális), a háborús áldozatoknak nyújtott támogatások és a köztisztviselőkre fenntartott különleges szociális védelmi alrendszer.¹²

Annak érdekében, hogy a közösségi munkavállalók élhessenek a szociális biztonsági ellátások igénybevételenek lehetőségével, a Rendelet néhány közös szabályt és elvet fektet le. Ezek a következők: a saját és más államok állampolgárai közti *egyenlő bánásmód elve*, amelynek értelmében az adott tagállam területén tartózkodó személyre a tagállam állampolgáraival azonos kötelezettségek és kedvezmények az irányadóak, az állampolgársági alapon való megkülönböztetés nélkül (i), az *összeszámítás elve*, mely szerint más tagállamokban teljesített biztosítási, munkavállalási és

⁹ 1247/92 rendelet (HL L 136, 1992. 5. 19.)

¹⁰ C-215/99 *Jauch*-eset (2001) ECR I-1901.

¹¹ COM(2003)468 final.

¹² Takács (2000) 101–103. o.

tartózkodási időszakok szükség esetén hozzáadandók a valamely juttatás iránti jogosultság megszerzéséhez szükséges időtartamhoz (ii); a juttatások *exportálhatóságának* elve, tehát annak lehetősége, hogy a jogosult számára a kifizetéseket egy másik tagállamban való tartózkodása esetén is teljesítsék (iii), és az *alkalmazandó jog meghatározásának* elve, amelynek értelmében egyszerre egy tagállam szociális jogszabályai vonatkozhatnak az adott személyre, így az megfelelő szociális védettséget élvezhet, és nem fordulhat elő, hogy egy időben két tagállamban teljesít járulékokat, vagy egyikben sem (iv). Az alapelvek a Rendelet különböző cikkeiben *expressis verbis* megjelennek. Bizonyos elvek egy-egy cikkhez köthetőek, míg mások több helyen is előfordulnak.

A rendelet és végrehajtási rendelete együtt 200 oldalból és tucatnyi mellékletből áll. A szabályok minden egyes csatlakozási hullámmal változtak, ezért vannak olyan bekezdések, amelyek csak egy tagállamra vonatkoznak (pl. a rokkantság súlyosbodásával foglalkozó 41(d) cikk), és néha teljesen kívül esnek az egész rendszer logikáján, viszont bekerülésüket nem lehetett megakadályozni, a rendelet elfogadására és módosítására vonatkozó, egyhangú szavazási módszer miatt. A rendeletről továbbá elmondható, hogy a „kivételek” rendelete: egyesek szerint a fő szabályok csak arra jók, hogy lehessen mitől eltérni.¹³ A rendeletek számtalanszor módosultak, 1997-ben az addigi változásokat egy joganyagba gyűjtötték össze (közösségi jogi terminológiával élve: konszolidálták), de azóta is több mint 10 módosítást hajtottak végre. Ez utóbbi módosításokat már nem építették be az 1997-es verzióba; így a rendelet csak úgy értelmezhető, ha a felhasználó előveszi az 1997-es verziót, az összes módosítást, és maga próbálja megkeresni, mely rendelkezések is vannak még hatályban, melyek módosultak, illetve kerültek hatályon kívülre. Mindenképpen említést érdemel, hogy a témáért felelős magyarországi szerv, az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium elkészítette az eddigi módosítások konszolidált, két nyelvű verzióját – ha már az EU fordítószolgálat ez nem tette meg –, s így a témával foglalkozó szakembereknek legalább ezzel nem kell foglalkozniuk.¹⁴ A rendszer bonyolultságát mutatja továbbá az is, hogy egyes cikkek a hosszú rendeleti szövegek ellenére külön magyarázatra szorultak, amelyeket az ún. Igazgatási Bizottság értelmezett (ez a tagállamok szakértőiből áll és a Bizottság mellett működött), a szintén egyhangúan elfogadott határozataiban. Lásan 200 határozattal dolgozunk, amelyek egyes cikkekkel kapcsolatban a rendeletek szövegétől néha kicsit eltérő vagy éppen kiterjesztő tartalmú magyarázatokat adnak. Ezek az igazgatási bizottsági határozatok rendelkeznek a rendelet működését elősegítő ún. E-formanyomtatványok meghatározásáról is. Ezek olyan formanyomtatványok, amelyek bizonyos szociális jogosultság igazolásához szükséges adatokat hoznak-visznek az érintett tagállamok között. Ilyenek például az érintett személyi adatai, jövedelmi viszonyai, biztosításban töltött ideje, családtagjainak száma, la-

13 Frans Pennings, The European Commission Proposal to Simplify Regulation 1408/71, European Journal of Social Security (2001) 1: 45–60. o.

14 dr. Ács Vera–dr. Lukács Éva, Az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlata a szociális biztonság területén, Sik Kiadó, Budapest, 2004.

kóhelye stb. Ezek a formanyomtatványok 11 nyelven keringenek az EU tagállamai között, hiszen minden uniós polgár jogosult arra, hogy bármely eljárásban a saját anyanyelvét használja. Néhány nyomtatvány külön rubrikákat tartalmaz az egyes célállamok esetében, pl. a különleges, nem járulékalapú ellátásoknál külön belga és francia kérdések vannak. Hasonlóképpen izgalmas, ahogyan az Európai Bíróság értelmezi a rendeleteket, újabb és újabb pontokon kitörve a tagállamok által egyértelműnek hitt magyarázatból, természetesen az európai közösségi jog alapelvei, tehát az uniós polgárok egyenlő bánásmódja felé (lásd majd a konkrét példát az egészségügyi ellátások terén). Talán ez a fejlődési vonal mutatja leginkább, hogy a rendelet – terjedelme ellenére – mennyi megválaszolatlan kérdést takar, hiszen egyértelmű szöveg esetén az Európai Bíróságnak sem lett volna alkalma a kiterjesztő értelmezésekre. A rendeletet mindezek szerint úgy használhatjuk, ha terjedelmes szövegéből kiválasztjuk az általános, minden tagállamra érvényes részeket – tehát pl. a csak Franciaország miatt bekerült részeket nem kezeljük –, megállapítjuk, hogy a tényállásunk nem tartozik-e valamely kivétel alá, ezután elővesszük az Igazgatási Bizottság vonatkozó határozatait és az Európai Bíróság jogeseteit, majd ezeket együtt olvasva eldöntjük, hogy milyen értelmezéssel is dolgozunk. A komplexitásnak köszönhető, hogy a témával nap mint nap foglalkozó szakembereket is gyakran éri meglepetés, és nem véletlen, hogy a kérdéskör lényegét nehéz elmagyarázni az érintetteknek, vagyis azoknak, akikért a rendszer tulajdonképpen létrejött: a Közösségben mozgó munkavállalóknak, önálló vállalkozóknak és családtagjaiknak.

A rendelet módosításának (új rendelettel való felváltásának) keretei

A Közösség belátta, hogy a rendszer a működésképtelenség felé halad, ezért elhatározta, hogy meghirdeti az 1408/71/EGK rendelet egyszerűsítését és modernizációját. A Bizottság ebben a szellemben 1998. december 21-én nyilvánosságra hozta javaslatát egy új koordinációs rendelet elfogadására, amely helyettesíteni fogja a jelenleg hatályos rendeletet.¹⁵ A rendelet-tervezet az egyszerűsítést az ismétlések kiiktatásával, néhány rendelkezés elhagyásával, összességében tehát a szöveg terjedelmének jelentős csökkentésével kívánta elérni.¹⁶ A törekvéseket mind a tagállamok szakértői, mind a jogtudomány képviselői üdvözlötték. Voltak azonban, akik nem örültek a modernizációnak: *Pennings* például megjegyezte, hogy a rendelettel nem a méret volt a legfontosabb probléma, hanem a túl terjedelmes mellékletek, a tagállami kivételek sora, amelyeken a rövidítés önmagában nem segített. Emellett a Rendelet legfontosabb problémája a részletkérdések kidolgozásának hiánya volt, amelyen a rövidítés

¹⁵ Proposal for a Council Regulation on coordination of social security systems, COM(1998)779 végleges, OJ C038, 12/2/1999.

¹⁶ Maija Saksliin, Social Security Co-ordination – Adapting to Change, EIJJ (2000) 2:169–188. o.

céljával készült rendelet-tervezet csak rontott, hiszen a jelenleginél is több kérdést hagyott megválaszolatlanul.¹⁷ A közösségi jogalkotási folyamatot azonban már nem lehetett megállítani, az apparátus megkezdte lassú munkáját a javaslaton. 2000-ben a Gazdasági és Szociális Bizottság benyújtotta véleményét.¹⁸ Az Európai Parlamentnek 4 és fél (!) évre volt szüksége ahhoz, hogy feldolgozza a javaslatot. 2003. szeptember 3-án 47 módosítást indítványozott a Bizottság javaslatához, amelyek nagy részét (40-et) a Bizottság el is fogadott.¹⁹ Az így módosított rendelet-tervezetet a Bizottság benyújtotta a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. A Tanács 2004. január 26-án elfogadta az új anyagot, és a Szerződés 250(2) cikkének megfelelően Közös Álláspontként benyújtotta az Európai Parlamentnek.²⁰ Amennyiben tehát az Európai Parlament – lehetőség szerint még ciklusa lejárta előtt, tehát 2004 áprilisában – elfogadja a Közös Álláspontot, akkor az új rendelet-tervezet véglegesnek tekinthető. Tekintettel arra, hogy a rendeletet az egyhangú szavazást követelő eljárásnak megfelelően kell elfogadni – aminek nehézségével az Európai Parlament is tisztában van, és valószínűleg nem óhajtja 25 tagállam képviselőivel újabb 4 éven keresztül tárgyalni ugyanazokat a kérdéseket –, várható, hogy az Európai Parlament második olvasatban el fogja fogadni a Közös Álláspontban előterjesztett rendeleti szöveget. Mindenképpen érdemes tehát a szöveg-tervezettel foglalkoznunk. A tervezettel azonban akkor is muszáj foglalkozni, amikor még nem fogadták el a Közös Álláspontot, mert akkor a lényeges szabályok az 1408/71/EGK rendelet módosításaiént lassan úgyis bekerülnek a jelenlegi rendeletbe, legfeljebb nem külön rendeletként.

A kérdéskör bonyolultságát fokozandó megemlítjük, hogy nem a nagy és átfogó modernizációs rendelet az egyetlen javaslat, amellyel a Közösség módosítani (azaz felváltani) kívánja az 1408/71/EGK tanácsi rendeletet. A fő modernizációs rendelet mellett folyik ui. egy másik módosításnak az elfogadási eljárása is, mégpedig az 1408/71/EGK rendeletnek az új rendelet hatályba lépéséig érvényes, átmeneti módosításáról szóló javaslaté.²¹ Ez a javaslat – kisebb jogi pontosítások mellett – két fő kérdéssel foglalkozik, amelyeket a fő modernizációs javaslat csak részben érint. Az egyik a tagállamok által fenntartott, kétoldalú szociális biztonsági megállapodásoknak a rendelet mellékletében való feltüntetése, a másik a különleges, nem járulékalapú ellátásoknak a feltüntetése mellékletként, újradefiniálva az Európai Bíróság legfrissebb esetjoga szellemében. Mivel az új rendelet témával foglalkozó II. és X. mellékletei üresek – szó szerint –, amikor a fő modernizációs javaslat hatályba lép, a másik, átmeneti javaslat szerint elfogadott mellékletek fognak hatályukban tovább

17 Pennings (2001) 51. o.

18 Opinion of the Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Council Regulation on coordination of social security systems', OJ C 075, 15/3/2000, p 0029-0033.

19 Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on coordination of social security systems, COM(2003)596 végleges.

20 Communication from the Commission to the European Parliament pursuant to the second subparagraph of Article 251(2) of the EC Treaty concerning the common position of the Council on the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems, COM(2004)0044 végleges.

21 COM(2003)468 végleges.

élni. Arra az egyszerű kérdésre, hogy miért kell külön futnia a fő modernizációs rendeletnek és ennek a két mellékletet érintő javaslatnak, a válasz egyszerű (és azok számára, akik már belekóstoltak a közösségi döntéshozatali folyamatba, egyáltalán nem is meglepő): a tagállamok nem tudtak időben megegyezni a két melléklet tartalmáról (a mai napig sincsen megegyezés róluk). Ezért annak biztosítása érdekében, hogy a fő modernizációs csomagot még ez a parlament el tudja fogadni, a vitás kérdéseket le kellett választani a fő rendeletről.²²

Az alábbiakban kísérletet teszünk arra, hogy összefoglaljuk a fő modernizációs rendelet lényegi elemeit tartalmazó Közös Álláspont és a jelenleg hatályos rendeletek rendszerét, s ahol érdekes és szükséges, ott ezt az eredeti, az 1998-as bizottsági előterjesztés és az Európai Parlament módosítási indítványainak tükrében tesszük. Az 1408/71/EGK tanácsi rendelet összes szabályával (alapelvek, esetjog stb.) nem tudunk részletekben foglalkozni, ezeknek azonban magyar nyelvű irodalma is fellelhető.²³ Tekintettel a terület átfogó jellegére és terjedelmére, csak az alábbi kérdésköröket mutatjuk be:

- személyi és tárgyi hatályosság (ezen belül néhány gondolat a különleges, nem járulékalapú ellátásokról),
- betegség és anyaság, illetve
- munkanélküliség.

Személyi és tárgyi hatályosság

Személyi hatályosság

Az 1408/71/EGK rendelet felváltását célzó, 1998-as javaslat (a továbbiakban: eredeti javaslat) a személyi hatály lényeges egyszerűsítése és némi bővítése szellemében készült. A javaslatot úgy fogalmazták meg, hogy az eddigi csoportokra bontás megszűnt. A *jelenleg hatályos rendelet* 2(1) cikke így rendelkezik: „*E rendelet vonatkozik azokra a munkavállalókra, önálló vállalkozókra és diákokra, akik egy vagy több tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartoznak vagy tartoztak, és akik a tagállamok egyikének állampolgárai, illetve azokra a hontalanokra vagy menekültekre, akiknek a lakóhelye valamely tagállam területén található, illetve az ilyen személyek családtagjaira és túlélő hozzátartozóira.*”

Ehelyett az új rendelet 2(1) cikkében mindössze annyi szerepel: „*E rendelet vonatkozik a tagállamok állampolgáira, a tagállamban lakóhellyel rendelkező hontalanokra és a menekültekre, akik egy vagy több tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartoznak vagy tartoztak, illetve családtagjaira és túlélő hozzátartozóikra.*” A módosítás lényege szembeötlő: az új rendelet nemcsak a munkavállalókra, önálló vállalkozókra és diákokra (valamint család-

²² A tanulmány érthetőségének megtartása kedvéért egyáltalán nem térünk ki a 1408/71/EGK rendelet harmadik módosítási javaslatára, amely az Európai egészségbiztosítási kártyával foglalkozik, COM(2003)378 végleges.

²³ Dr. Gellérné dr. Lukács Éva (2004), V. Fejezet: A migránsok szociális integrációja a fogadó államban. Dr. Gellérné dr. Lukács Éva, Szociális biztonsági koordináció, in dr. Gyulavári Tamás (szerk.), Az EU szociális dimenziója (átdolgozott kiadás), Budapest, 2004.

tagjaikra) vonatkozó jogokról kíván rendelkezni, hanem minden uniós polgár jogairól, azaz a gazdaságilag aktívokról és inaktívokról egyaránt. Természetesen a rendelet nem minden fejezete vonatkozik a gazdasági tevékenységet nem folytató személyekre (ezt jelzi, hogy a betegség, anyaság és ezzel egyenértékű apasági ellátásokról szóló fejezet a „biztosított személyekre” korlátozza a hatályát), de fontos annak jelzése, hogy a rendelet fő szabályként minden uniós polgárra alkalmazást nyer. Ez a változás az új rendelet 1. cikkében megjelenő értelmező rendelkezéseket is befolyásolja; a jelenleg hatályos rendelet bonyolult és hosszú „munkavállaló” fogalma (kiegészítve a szezonális munkavállalóval) helyett egy mindössze néhány soros definíció jelenik meg: „munkavállalói tevékenységnek minősül minden olyan tevékenység vagy egy tagállam szociális biztonsági jogszabályai szempontjából ezzel egyenértékűnek kezelt helyzet, amely tevékenység vagy helyzet az adott tagállamban megvalósul”. Fentiek miatt a „diák” meghatározásra sincsen szükség, ezért annak meghatározására az új rendelet nem tér ki.

Egy megjegyzést azonban mindenképpen tennünk kell, ami a nem uniós polgárokra, azaz a harmadik államok állampolgáira vonatkozik. Még 2003-ban elfogadtál az 1408/71/EGK tanácsi rendeletet módosító 859/2003/EK tanácsi rendeletet, amely egyetlen releváns cikkében a következőket mondta ki: „Az e rendelethez csatolt melléklet rendelkezéseire is figyelemmel, az 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendelet rendelkezéseit alkalmazni kell harmadik országok olyan állampolgáira, akikre azok a rendelkezések csupán állampolgárságuk miatt nem vonatkoznak, illetve ezek családtagjaira és túlélő hozzátartozóira, feltéve, hogy jogszerűen rendelkeznek lakóhellyel valamely tagállam területén, és helyzetük összes vonatkozása nem kizárólag egy tagállamot érint.”²⁴ 2003. június 1-jétől tehát a rendelet szabályait kell alkalmazni a harmadik országok állampolgáira is, amennyiben teljesítik a jogszerű lakóhely és a rendelet hatálya alá tartozás egyéb feltételeit (határátlépés, munkavállalás vagy önálló vállalkozás stb.). Ezzel a módosítással a Közösség egy régi tervét váltotta valóra, és kimozdította a közösségi jog fejlődését a holtpontról, amelyet az Európai Bíróság a hetvenes évektől, a *Kermaschek*-eset óta nem tudott átlépni.²⁵ Megjegyezzük, hogy ez a módosítás is már évek óta napirenden volt, nagy vita előzte meg a személyi hatály kiterjesztésének elfogadását.²⁶ A Közösség a személyi hatályt kiterjesztő 859/2003/EK rendeletet nem a szociális biztonsági koordinációról szóló 51. cikk jogalapján, hanem az Amszterdami Szerződéssel az első pillér részévé tett bevándorlási fejezet egy cikke (63(4) cikk) alapján fogadta el. Az elfogadás a Tanács részéről az 51. cikkhez hasonlóan egyhangúságot követelt meg, viszont az Európai Parlament szerepe korlá-

²⁴ HL 124, 2003.5.20.

²⁵ 40/76 *Slavica Kermaschek v Bundesanstalt für Arbeit* eset (1976) ECR-1669. Az esetben egy jugoszláv állampolgár – egy német állampolgár felesége – próbált a Rendeletre hivatkozni szolgálati ideje összeszámítása érdekében, amelyet az Európai Bíróságnak el kellett utasítania arra hivatkozva, hogy a Rendelet célja, hogy a tagállamok állampolgárainak nyújtson ellátásokat, és a harmadik állampolgárok csak családtagi minőségükben jelenhetnek meg jogosultként.

²⁶ Simon Roberts, „Our view has not changed”: the UK Response to the Proposal to Extend the CO-ordination of Social Security to Third Country Nationals, *European Journal of Social Security* (2000) 2:189–204. o.

tozottabb volt, az együttdöntési eljárás helyett csak konzultáció (a Szerződés 68. cikke szerint).

Az Európai Bizottság, tekintve, hogy a harmadik állampolgároknak a személyi hatály alá történő bevonása régóta a tervei között szerepelt, a még 1998-ban benyújtott rendelet-tervezetet is úgy fogalmazta meg, hogy a személyi hatály mindenkit magába foglaljon, aki a rendelet hatálya alá tartozhat, a következőképpen: *„Ez a rendelet azokra a személyekre alkalmazandó, akik egy vagy több tagállam szociális biztonsági jogszabályainak hatálya alá tartoznak vagy tartoztak, illetve családtagjaikra és túlélő hozzátartozóikra.”* Az Európai Bizottság eredeti javaslatának helyzetét nagyban erősítette, hogy a benyújtást követő 5. évben jogszabályi szinten is szabályozták a harmadik állampolgárok jogosultságait. Az Európai Parlament azonban (véltetőleg afölötti sérelmében is, hogy a 859/2003/EK rendeletet némi- leg a „feje fölött”, csak konzultációt követően fogadta el a Tanács) nem támogatta az Európai Bizottság előterjesztését. A rendelet-tervezethez fűzött 3. számú módosítási indítványában kérte, hogy a rendelet személyi hatálya ne általában a „személyekre”, hanem – a jelenleg hatályos verzióban is érvényesülő megoldás szerint – *csak a tagállami állampolgárokra* terjedjen ki.²⁷ Az Európai Bizottság politikai alkuként elfogadta az Európai Parlament indítványát, azzal, hogy a 859/2003/EK rendelet úgyszólván kiterjeszti a jogosultak körét a harmadik állampolgárokra is, tehát el tud tekinteni attól, hogy az új rendelet „személyeket” tartalmazzon. Így a harmadik államok állampolgárai nem kerültek be *expressis verbis* az új rendelet szövegébe (azaz ki lettek onnan zárva, annak ellenére, hogy egy másik rendelet már jogosulttá tette őket).

Ne higgyük azonban, hogy így is ugyanaz a helyzet, mint ha maradt volna a „személyek” szöveg, és csak egyszerű technikai kérdésről van szó. Épp ellenkezőleg: ennek a nagyon finom tárgyalási procedúrának kardinális üzenete van. A 859/2003/EK rendelet ui. jogszerű lakóhelyhez is köti a rendelet hatálya alá tartozás lehetőségét, s nem csupán a többi feltétel (pl. munkavállalással megszerzett biztosított státus) meglétéhez! Ez pedig adott esetben oda vezet, hogy egy jogszerűen a tagállam területén tartózkodó, de ott lakóhellyel mégsem rendelkező harmadik állam állampolgára nem kapja meg ugyanazokat a jogokat, mint egy tagállami állampolgár, akivel szemben nem szabható semmilyen lakóhelyi kitétel. *A Közösség tehát csak úgy tudott politikai megegyezést kialakítani a harmadik államok állampolgárainak jogairól, hogy azokat tartózkodási kitételhez lehessen kötni, amely a jogok nyújtásának időbeli halasztását fogja eredményezni a gyakorlatban.* Elvileg ezért az Európai Parlament a „felelős”, de a gyakorlatban a korlátozással leginkább a Tanács ért egyet, ahol a tagállami szakértők sosem engedtek volna át egy olyan javaslatot, amely a harmadik államok állampolgárainak is tartózkodási kitétel nélkül biztosít jogokat. Az Európai Bizottság pedig – noha pontosan látja a helyzet gyakorlati következményét – arra hivatkozva engedi át az Európai Parlament indítványát, hogy a Tanács már rendelkezett az ügyről, ezért végül is támogatni tudja ezt a „szövegjavaslatot”. Mindezt azért tartottam szükségesnek bemutatni, hogy világossá váljon: noha a tagállamok (az egyre

²⁷ COM(2003)0596, 2.1.2. pont.

fokozódó nyomás hatására is) hajlandóak voltak bizonyos mértékben „beengedni” a jogosultak körébe a harmadik államok állampolgárait, ezt csak annyiban tették meg, amennyiben még a kontrolljuk alatt tudják tartani a jogosult személyek körét („a jogszerűen lakóhellyel rendelkezés” formula kitöltésével). A Közösség szervei pedig nagyon finoman megosztották egymás között a politikai felelősséget: csináltunk is valamit, meg nem is. A kérdés intézése nagyon szépen érzékelteti, hogyan lehet olyan alkut kötni, amelyben minden jogalkotási szereplő sikeresnek érezheti magát, kivéve azokat, akikről a szabályozás szól: a harmadik államok állampolgárait.

Tárgyi hatályosság

A tárgyi hatályosság terén az eredeti javaslat megpróbálta a jelenlegi tárgyi hatályt bővíteni, éspedig négy ponton:

- a nyugdíj előtti ellátásoknak a felsorolásba való felvételével,
- a felsorolás taxatív jellegének megszüntetésével a „különösen az alábbi rendszerek” kezdet beiktatásával,
- a rendelet hatálya alá nem tartozó ellátások körének kizárólag a szociális segélyekre való korlátozásával,
- illetve annak kimondásával, hogy a rendelet hatálya nemcsak az általános szociális biztonsági rendszerekre, hanem a különleges szociális biztonsági rendszerekre is vonatkozik (nemcsak a rendeletben felsorolt ágazatok tekintetében).

Az Európai Parlament két fontos változtatást javasolt. Egyrészt az anyasági támogatásnak az apasági támogatással való kiegészítését (4. módosítási javaslat), illetve a taxatív felsorolás visszaállítását.²⁸ Az Európai Bizottság mindkettőt elfogadta. Ezenkívül a tanácsi munkacsoportokban zajló munka következtében finomodott annak kimondása, hogy a rendelet a különleges szociális biztonsági rendszerekre is alkalmazandó lenne, mégpedig annyiban, hogy kimondták: ez csak a XI. mellékletben meghatározottak fényében érvényes (azaz csak akkor, ha a tagállamok a XI. mellékletben nem rendelkeznek másként). Továbbá megmaradt a kivételek körében is az egészségügyi segély, és a háború és annak következményei miatt áldozattá váltak számára nyújtott ellátások rendszere. Így a rendelet-tervezet tárgyai hatálya az új rendeletben az alábbiak szerint alakul:

„(1) E rendelet alkalmazandó a következő szociális biztonsági ágazatokat érintő valamennyi jogszabályra:

- a) betegségi ellátások,*
- b) anyasági és ezzel egyenértékű apasági ellátások,*
- c) rokkantsági ellátások,*
- d) öregségi ellátások,*
- e) túlélő hozzátartozói ellátások,*

²⁸ Ibid, 2.1.2. és 2.2.1. pontok.

TANULMÁNYOK

- f) munkahelyi balesetekkel és foglalkozási megbetegedéssel kapcsolatos ellátások,
- g) haláleseti juttatások,
- h) munkanélküli ellátások,
- i) nyugdíj előtti ellátások,
- j) családi ellátások.

(2) Kivéve, ha a XI. melléklet másként rendelkezik, e rendelet alkalmazandó az akár járulékalapú vagy nem járulékalapú, általános és különös szociális biztonsági rendszerekre, és a munkáltatók vagy hajótulajdonosok kötelezettségeire vonatkozó rendszerekre.

(3) E rendelet a 70. cikkben szabályozott különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra is alkalmazandó.

(5) E rendelet nem alkalmazandó a szociális és egészségügyi segélyekre, és a háború és annak következményei miatt áldozattá váltak számára nyújtott ellátásokra".

Az új rendelet tehát, az ambiciózus kísérletek ellenére, nem sokban különbözik a jelenleg hatályos rendelettől. Egyrészt a 3. cikkben megtörtént az apasági ellátások bevonása az anyasági ellátások mellé, másrészt beiktatták új kategóriaként a nyugdíj előtti ellátások körét. A nyugdíj előtti ellátásokat az értelmező rendelkezések (x) pontja magyarázza meg, eszerint ilyennek minősül „minden pénzbeli ellátás, amely nem munkanélküli vagy öregségi ellátás, amelyet egy meghatározott életkortól nyújtanak olyan munkavállalók részre, akik csökkentették, megszüntették vagy felfüggesztették pénzkereső tevékenységüket, addig az életkorig, amelyben már öregségi vagy keredvezményes nyugdíjra jogosultak; amely ellátás igénybevétele nem függ attól, hogy az érintett személy rendelkezésre álljon az illetékes állam munkaiügyi szerveinél”. A keredvezményes nyugdíjak és nyugdíj előtti munkanélküli ellátások tehát nem tartoznak a nyugdíj előtti ellátások körébe.

Az új rendelet továbbá abban tér el a jelenleg hatályos rendelettől, hogy a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások meghatározására nem ebben a cikkben, hanem egy külön cikkben (és egyben külön fejezetben), a 70. cikkben kerül sor. A különleges, nem járulékalapú ellátások újrafogalmazását több tényező is szükségessé tette. Egyrészt a – már a bevezetésben említett – nagy jelentőségű bírósági esetjog, amely a megfogalmazás pontosítását követelte. Másrészt az a tény is, hogy a tagállamokban is elég nagy bizonytalanság uralkodott a fogalom pontos tartalmát illetően.²⁹ Az alábbi megfogalmazás jött létre:

²⁹ Lásd bővebben: Yves Jorens-Berndt Schulte, The Implementation of Regulation 1408/71 in the Member States of the European Union, EJSS (2001) 3:237–256. o.

„IX. fejezet
Különleges, nem járulékalapú pénzbeni ellátások
70. cikk
Általános rendelkezések

(1) Ezt a cikket azon különleges, nem járulékalapú ellátásokra kell alkalmazni, amelyeket olyan jogszabályok szerint nyújtanak, amelyek személyi hatályuk, céljuk és/vagy a jogosultság feltételei miatt egyaránt rendelkeznek a 3. cikk (1) bekezdésében meghatározott szociális biztonsági jogszabályok, valamint a szociális segélyezés jellemzőivel.

(2) E cikk alkalmazása szempontjából, különleges, nem járulékalapú ellátások alatt azokat az ellátásokat kell érteni:

a) amelyek célja:

(i) kiegészítő, helyettesítő vagy kiegészítő fedezet nyújtása a 3. cikk (1) bekezdésében említett szociális biztonsági ágazati kockázatokra, és amelyek a személyek részére egy minimális szintű megélhetéshez elegendő jövedelmet biztosítanak, figyelembe véve az érintett tagállam gazdasági és szociális helyzetét; vagy

(ii) kizárólag különleges védelem nyújtása a fogyatékosokkal élők számára és

b) amelyek finanszírozása kizárólag a közköltségekre szánt adóbevételekből történik, és a támogatások nyújtása és kiszámítása nem függ a jogosult bármilyen hozzájárulásától. A járulékalapú ellátásokat kiegészítő ilyen ellátások azonban nem tekinthetők ezen okból járulékalapúnak és

c) amelyek szerepelnek a X. mellékletben.

(3) A 7. cikk és e cím más fejezeteit nem kell alkalmazni az e cikk (2) bekezdésében meghatározott ellátásokra.

(4) Az e rendelet hatálya alá tartozó személyek a (2) bekezdésben szereplő ellátásokat kizárólag annak a tagállamnak a területén és jogszabályai alapján vehetik igénybe, amelyben tartózkodnak. Ezeket az ellátásokat a tartózkodás helye szerinti intézmény nyújtja a saját költségére.”

A tagállamoknak tehát sikerült megegyezniük a különleges, nem járulékalapú ellátásokra vonatkozó cikk szövegében, amelyben a jelenlegihez képest terjedelmesebb szöveg található. Egyrészt bekerült egy magyarázó bekezdés az ellátások jellegzetességeiről (70(1) cikk), másrészt konkrét utalást tettek arra, hogy ezekre az ellátásokra a többi fejezet rendelkezéseit nem lehet alkalmazni (70(3) cikk). A jogalkotás szempontjából komoly változás következett be a fogyatékosok különleges védelmét biztosító 70(2)(ii) pontban, a „kizárólag” szó beiktatásával. Ez az új pont ui. azt erősíti meg, hogy a fogyatékos személyek szociális védelmét általában biztosító ellátások nem tartozhatnak e fejezet hatálya alá, hanem ezeknek a rokkantsági vagy az egészségügyi fejezet alatt, az exportálható ellátások között kell helyet kapniuk. Ezen a kérdésen óriási vita folyik a Közösségben; különösen a *Molenaar*- és a *Jauch*- esetek fényében, amelyben

nemsokára Magyarország is részt vehet, hiszen a vita nem fog lezárulni a csatlakozás előtt.³⁰

Betegségi és anyasági ellátások

Elsőként azt kell felidézni, amit az új rendelet 3(1)(b) cikke állapít meg, és amit az Európai Parlament is kért 4. módosítási indítványában, miszerint a betegségi és anyasági ellátások rész címe „betegségi, anyasági és ezzel egyenértékű apasági ellátások”-ra változott. Eszerint egyenlő bánásmód illeti meg az apáknak járó ellátásokat is, immáron *expressis verbis* megfogalmazásban. A betegségi, anyasági és ezzel egyenértékű apasági ellátások (a továbbiakban: betegségi ellátások) az új rendelet III. címének 1. fejezetét alkotják.

A fejezet felépítése

A jelenleg hatályos rendeletnek viszonylag hosszú részét képezik a betegségi ellátásokra vonatkozó szabályok. A jelenlegi betegségi fejezet nyolc részre oszlik, s külön foglalkozik az általános összeszámitási szabályokkal, a munkavállalókkal és önálló vállalkozókkal, a munkanélküliekkel, a nyugdíjgyenlőkkel, a nyugdíjasokkal, a tanulási céllal a tagállamban tartózkodókkal (valamint a felsorolt csoportokba tartozók családtagjaival), a vegyes rendelkezésekkel és az intézmények közötti megterítéssel.³¹ Ehhez képest az új rendelet lényegesen kevesebb szabályt tartalmaz; mindössze három részben kezeli a kérdéskört (biztosított személyek, nyugdíjasok és vegyes rendelkezések). A részek csökkenése mögött érdemi kiiktatásokat találunk. Egyrészt teljesen eltűnt a szabályozásból az általános összeszámitási szabály (amely az új rendelet általános szabályai között foglal helyet), illetve a tanulási céllal egy másik tagállamban tartózkodók és a munkanélküliek, valamint családtagjaik helyzetének szabályozása. A két személyi csoport „eltűnése” a fejezetből szintén azzal magyarázható, hogy az általános kérdésekkel foglalkozó I-II. fejezetek szabályai rendezik a jogi tényállást. A betegségi fejezet első része ui. a „biztosított” személyekkel foglalkozik, akiket az 1(c) cikk kifejezetten betegségi szempontból meghatároz: „minden olyan személy biztosítottnak minősül a III. Cím 1. és 3. fejezete szempontjából, aki a II. Cím szerint meghatározott, joghatósággal rendelkező tagállam joga feltevéleit teljesítve jogosult az ellátásokra”. Eszerint azon, gazdaságilag inaktív diákok jogait, akik egy tagállam joghatósága alá tartoznak, a Rendelet személyi hatálya alá tartozóként, a betegségi ellátások szempontjából a biztosított kategóriában szabályozzák. A munkanélküliek szintén ebbe a szabályba tartoznak, illetve amennyiben a munkanélküliségre vonatkozó szabályok alapján a tartózkodás helye szerinti állam lesz az il-

30 C-160/96 Molenaar (1998) ECR I-843., C-215/99 Jauch-eset (2001) ECR I-1901.

31 Frans Pennings, Frans, Introduction to European Social Security Law, Kluwer Law International, The Hague, 1998.

letékes, akkor a Rendelet 11(3)(c) pontja szerint a tartózkodási hely szerinti állam válik felelőssé a betegségi ellátásokért. Az általános szabályok miatt tehát felesleges külön rendelkezni erről a két csoportról, melyek tagjai viszont – a jelenleg hatályos rendelet szerinti jogi tartalommal – jogosultak a betegségi ellátásokra. A fejezet felépítésével kapcsolatban érdemes megjegyezni azt az alapvető szabályt, amely mind a jelenleg hatályos rendeletben, mind az új rendeletben megtalálható (jelenlegi 34(2) cikk, új rendelet szerinti 31. cikk). Eszerint a rendelet betegségi ellátási szabályainak a nyugdíjasokra vonatkozó rendelkezései csak akkor alkalmazandóak, ha az érintett személy nem folytat gazdasági tevékenységet. Utóbbi esetben ui. a biztosítottakra vonatkozó szabályok kapnak elsőbbséget.

A fejezet részletszabályai

Az új rendelet betegségi ellátásokra vonatkozó különleges rendelkezései alapvetően követik a jelenleg hatályos szabályok szellemiségét. Ennek alapja, hogy az állampolgárságától eltérő tagállamban munkát vállaló uniós polgár és családtagja a foglalkoztatás helye szerinti államban jogosult betegségi ellátásokat igénybe venni. Az alapeset az, amikor mind a munkavállaló, mind a családtagja a foglalkoztatás helye szerinti államban él, és ott részesül mind természetbeni, mind pénzbeli ellátásban. A szabályok akkor válnak bonyolultabbakká, amikor a munkavállaló és családtagja a munkavállalástól eltérő tagállamban rendelkezik lakóhellyel. Ezen a területen különbséget láthatunk körvonalazódni a régi és az új rendelet között. Az új rendelet abban hoz újat, hogy megpróbálja egységesíteni a különböző státusú munkavállalókra (így a munkahelytől eltérő tagállamban élő, de határmentinek nem minősülő, a továbbiakban „normál”, illetve a határmenti munkavállalókra) vonatkozó szabályokat; illetve megpróbálja a nyugdíjasok jogosultságainak körét is bővíteni. A kérdéskört a jelenlegi és az új rendelet rendelkezéseinek összehasonlításával az alábbi részletszabályok alapján vizsgáljuk:

- a betegségi ellátások igénybevétele a munkavállalástól eltérő (joghatósággal rendelkező tagállamon kívüli), lakóhely szerinti tagállamban; ezen belül a határmenti munkavállalókra vonatkozó speciális szabályok;
- ideiglenes tartózkodás alatt igénybe vehető ellátások;
- a nyugdíjasokra vonatkozó szabályok.

A szabályok elemzésénél utalunk a mellékletek rendszerére is; jelezzük, mely mellékletek kerültek az eddig érvényes mellékletek helyébe.

A MUNKAVÁLLALÁS HELYÉTŐL ELTÉRŐ LAKÓHELY ESETÉN ÉRVÉNYES SZABÁLYOK

A *jelenleg hatályos rendelet* különbözőképpen szabályozza, ha valaki egy másik tagállamban dolgozik, mint ahol él, de nem határmenti munkavállaló („normál” munkavállaló). Ugyanígy külön szabályozzák a határmenti munkavállalók helyzetét, amennyiben lakóhelyük a munkavállalástól eltérő tagállamban van. A „normál” munkavállalók (és csa-

ládtagjaik) lakóhelyükön vehetik igénybe a természetbeni ellátásokat, a munkavállalás helye szerinti illetékes tagállam költségére, míg a pénzbeli ellátásokat az illetékes teherviselőtől kapják meg (vagy közvetlenül, vagy a tartózkodás helye szerinti intézménnyel megkötött egyezmény alapján), a rendelet 19. cikke szerint. Továbbá egy kiegészítő szabály szerint, amennyiben az inaktív családtag a lakóhelyén pusztán tartózkodási alapon részesül ellátásokban, a munkavállalóra illetékes teherviselő ezeket a költségeket is megtéríti (a rendelet 19(2) cikke). Amennyiben a „normál” munkavállalók (és családtagjaik) mégis ideiglenesen a munkavállalás helye szerinti tagállamban tartózkodnak, betegségi ellátásokat ott is igénybe vehetnek, akkor is, ha korábban a lakóhely intézményétől már részesültek ellátásban (a rendelet 21(1) cikke). A családtagokra itt is vonatkozik egy kiegészítő szabály: amennyiben a családtagok a munkavállaló lakóhelyétől eltérő tagállamban élnek, a családtag betegségi ellátásait az ideiglenes tartózkodás helye szerinti tagállam intézménye a lakóhely szerinti intézmény nevében nyújtja (a rendelet 21(2) cikke szerint).

A határmenti munkavállalókra a „normál” munkavállalóktól különböző szabályrendszer vonatkozik. Egyrészt a határmenti munkavállaló ugyan választhat, hogy a munkavállalás helye szerinti illetékes teherviselő költségére a munkavállalás vagy a lakóhely intézményétől vesze igénybe természetbeni ellátást, viszont amennyiben az utóbbi mellett dönt, akkor nem jogosult ellátásra olyankor, amikor a munkavállalás helye szerinti tagállamban (ideiglenesen) tartózkodik (kivételet képeznek a sürgősségi ellátások). A választás után tehát csak a lakóhelyén kezeltetheti magát (a rendelet 21(3) cikke szerint). A családtagokra eltérő szabályok vonatkoznak. Elvileg a családtagok is választhatják a munkavállalás helye szerinti tagállamot, de csak akkor, ha az érintett tagállamok között létezik megállapodás. Ha tehát nincsen megegyezés, akkor a határmenti munkavállalók családtagjait csak a lakóhely intézménye láthatja el, értelemszerűen a munkavállalás helye szerint illetékes teherviselő költségére.

Az új rendelet az egész kérdést egyszerűbben kezeli. A 17. cikk szerint minden olyan biztosított személy (beleértve a „normál” és a határmenti munkavállalót) és családtagja, akinek lakóhelye a foglalkoztatástól eltérő tagállamban van, a lakóhely szerinti intézménytől veheti igénybe a természetbeni ellátásokat. A 18(1) cikk szerint azonban lehetőség van arra, hogy a természetbeni ellátásokat a munkavállalás helyén való ideiglenes tartózkodás esetén a munkavállalás szerinti illetékes intézménytől kérjék, akár a „normál”, akár a határmenti munkavállalók. Ezen a ponton tehát az új rendelet eltér a jelenleg hatályos rendeletről. *Egyrészt a határmenti munkavállaló számára is előírja a betegségi ellátásoknak a lakóhely intézményétől való igénybevétele, másrészt viszont lehetővé teszi a határmenti munkavállalók számára is, hogy a betegségi ellátásokat a munkavállalás helye szerinti tagállamban vegyék igénybe.* Az új rendelet a családtagok vonatkozásában is megpróbál egységesítésre törekedni. A családtagoknak is biztosítja a munkavállalók számára fennálló lehetőséget, hogy a munkavállalás helye szerinti tagállamban való ideiglenes tartózkodásuk alatt az ottani illetékes teherviselőtől betegségi ellátásokat vehessenek igénybe (a rendelet 18(1) cikke). A teljes egységesítés azonban nem sikerült, mert a tagállamok a határmenti munkavállalók családtagjaira vonatkozóan csak akkor bizto-

sítják a természetbeni ellátások munkavállalás helye szerinti tagállamban való igénybevételének lehetőségét, ha a III. mellékletben az érintett tagállam nincs felsorolva. Egyelőre hét tagállam található a mellékletben, tehát az ő szempontjukból a rendelet nem valósított meg egységes szabályozást.³² A III. mellékletben nem található tagállamok viszont megadják a lehetőséget a határmenti munkavállalóknak, hogy az illetékes tagállamban is igénybe vehetik a természetbeni ellátásokat.

IDEIGLENES TARTÓZKODÁS ALATT IGÉNYBE VEHETŐ ELLÁTÁSOK

A *jelenleg hatályos rendelet* 22. cikkében található szabályok szerint a munkavállaló és családtagjai egy, az illetékes államtól eltérő tagállamban két-fajta ellátást vehetnek igénybe. Egyrészt olyan ellátásokat, amelyeket az érintett állapota azonnal szükségessé tesz (*necessitates immediate benefits*), azaz sürgősségi ellátásokat, illetve előzetes engedélyhez kötött ellátásokat. A 22. cikk mind az Igazgatási Bizottság, mind az Európai Bíróság kedvenc céltáblája volt az elmúlt évtizedekben. Ennek során egyrészt kialakult egyfajta megegyezés az azonnali ellátásokról, amelyek körét a tagállamok maguk határozhatják meg, és amelybe a vitatható ellátások közül a dialízis, az oxigénterápia, illetve a szüléssel kapcsolatos ellátások beletartoznak. Másrészt az engedélyezésre vonatkozóan is kialakult egy meglehetősen szigorú elvrendszer. Eszerint engedélyezni kell, hogy valaki más tagállamban vegyen igénybe ellátást, ha

- az adott ellátás szerepel a jogszabályokban meghatározott ellátások között abban a tagállamban, ahol az érintett lakott,
- ha nem részesülhet ilyen ellátásban az adott ellátásban való részvételéhez általában szükséges időn belül, jelenlegi egészségi állapotának és a betegség valószínű lefolyásának figyelembevételével,
- az utazás nem befolyásolja károsan az érintett személy egészségi állapotát vagy az egészségügyi ellátás igénybevételét.

A tartózkodás helye szerinti intézmény mind a sürgősségi ellátásokat, mind az engedélyezett ellátásokat a saját jogszabályaival összhangban nyújtja, költségeit pedig az illetékes teherviselő állja, éspedig a teljes költségek erejéig (a rendelet 36(1) cikke szerint). Kiegészítő szabályt tartalmaz a rendelet 22(3) cikke azon családtagok vonatkozásában, akik nem abban a tagállamban rendelkeznek lakóhellyel, mint a munkavállaló. Az ő betegségi ellátásaikat a lakóhely szerint illetékes tagállam nevében nyújtja az ellátás igénybevételének helye szerinti intézmény.

Az új rendelet átveszi a jelenleg hatályos rendelet vázát. Az engedélyhez kötött ellátások tekintetében ugyanazt a szabályrendszert alkalmazza, mint a jelenleg hatályos rendelet, igaz, sokkal rövidebben megfogalmazva (a 20. cikkben). Megtartja az azokra a családtagokra vonatkozó kiegészítő szabályt is, akik nem abban a tagállamban rendelkeznek lakóhellyel, mint a munkavállaló, igaz, csak akkor, ha az adott tagállam az átalány-költségek alapján intézett megtérítést választotta. Ebben az esetben tehát az ellátásokat a lakóhely szerint illetékes tagállam nevében

³² Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Hollandia, Írország, Spanyolország, Svédország.

nyújtja az ellátás igénybevételének helye szerinti intézmény, és pedig a lakóhely intézményének költségére (a rendelet 20(4) cikke szerint). Az engedélyhez kötött ellátások tekintetében tehát az új rendelet annyiban hozott változást, hogy azon családtagok esetében, akik nem laknak együtt a munkavállalóval, a tagállam dönthet a tételes költségelszámolás mellett.³³ Érdeemes azonban megemlítenünk néhány összefüggést, amely az Európai Bíróság ítéleteiből és a Közösség egy másik irányelv-tervezetéből következik, és amelyek nagyban érintik a kérdéskört.

Az Európai Bíróság az engedélyezés jogszerűségét, vagyis az európai közösségi joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta a *Smits & Peerbooms* és *Vanbraekel* esetekben, illetve a *Müller-Fauré & van Riet* esetben.³⁴ Azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy fenntartható-e az a rendszer, amely egy más tagállamban igénybe vett nem kórházi (*non-hospital care*) ellátáshoz, illetve kórházi kezeléshez (*hospital care*) az illetékes teherviselő engedélyének feltételét írja elő. Az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy az orvosi tevékenység a Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságát előíró cikkének hatálya alá tartozik. Az előzetes engedélyezés intézménye pedig – tekintettel arra, hogy előbb a szerződéssel rendelkező (saját) ellátók ellátási kötelezettsége merül fel – korlátozza a szerződéssel nem rendelkező (általában más tagállambéli) ellátók szolgáltatásnyújtás-szabadságát. Az engedélyezés tehát ellentétes az európai közösségi joggal, és csak abban az esetben tartható fenn, ha azt objektív, arányos indokok támasztják alá. Ezt követően az Európai Bíróság kimondta, hogy az engedélyezés lehetősége szempontjából különbséget kell tenni a kórházi és a nem kórházi kezelés között. Hangsúlyozta, hogy az egészségügyi szolgáltatások tervezhetősége, a rendszer finansziális stabilitásának fenntartása olyan alapvető érdek, amelyet el kell fogadni a kórházi kezelések vonatkozásában, ott tehát nem zárható ki, hogy a tagállamok előzetes engedélyeztetési gyakorlatot kövessenek a más tagállamban igénybe vehető ellátások vonatkozásában. Az Európai Bíróság hangsúlyozta azonban, hogy az egészségügy kiszámítható, előzetes költségtervvel működő, magas színvonalú ellátási rendszerének fenntartása mellett is csak akkor lehet engedélyhez kötni az ellátás más tagállamban való igénybevételét, ha az engedély megadásának központi eleme az egyén helyzetének szükségességére alapozott vizsgálat, amelynek megfogalmazása objektív, nem diszkriminatív kritériumokon nyugszik, és ha az engedély megadásának elutasítása ellen jogorvoslattal lehet élni. Kimondta továbbá, hogy az engedélyezett kórházi költségnél a tagállamnak a teljes költséget kell megtérítenie. A nem kórházi kezelésekre vonatkozóan az Európai Bíróság mind a *Smits & Peerbooms*, mind a *Müller-Fauré & van Riet* esetben kimondta, hogy azok a minőségi és finansziális indokok, amelyek elfogadhatóak voltak a kórházi kezelés esetében, nem alkalmazandóak a nem kórházi kezelésre. Az utóbbi ui. jobban kötődik egy meghatározott régióhoz, konkrétan a beteg és az orvosa közti bizalmi viszonyhoz, emellett a betegek nem rendelkeznek ismeretekkel a más tagállami ellátásokról, ezért a nem kórházi

³³ Ennek a költségek terén van jelentősége.

³⁴ C-157/99 *Smits and Peerbooms*-eset (2001) ECR I-5473., C-368/98 *Vanbraekel*-eset (2001) ECR I-5363, C-385/99 V. G. *Müller-Fauré* és *van Riet* eset, 2003.05.13.

kezelésekkel kapcsolatos költségek várhatóan nem fognak nagy hatást gyakorolni a tagállami egészségügyi rendszer fenntarthatóságára. Ezért az Európai Bíróság kimondta: nincs olyan indok, amely alapján a tagállamok előzetes engedélyt követelhetnének meg a nem kórházi kezelések más tagállami szolgáltatásnyújtóktól való igénybevételének esetére, az előzetes engedély fenntartása tehát nem összeegyeztethető az európai közösségi joggal. A nem kórházi kezelések vonatkozásában a térítést a belső költségek szintjén kell megadni. Az Európai Bíróság joggyakorlata szerint tehát a kórházi kezelések vonatkozásában jogszerű a jelenlegi rendelet 22. cikkében, illetve az új rendelet 20. cikkében előírt engedélyezés, míg a nem kórházi kezelések vonatkozásában az engedélyhez kötöttséget nem lehet alkalmazni. Ez a precíz megkülönböztetés nem jelenik meg az új rendeletben, annak ellenére, hogy a kérdéses jogesetek megelőzték a rendelet-tervezet benyújtásának időpontját, a szakirodalom is kifogásolta a hiányt, és az Európai Parlament is felvetette a jogesetek alkalmazásának kérdését az 53. számú módosítási indítványában.³⁵ Az alapvetően a szolgáltatásnyújtás szabadságán alapuló érvelés (és az engedélyhez kötöttség ellátás-típus szerinti megengedhetősége) tehát nem vert gyökeret a szociális biztonsági rendeletben. Az Európai Parlament indítványával egyetértő Bizottság azonban ragaszkodhat ahhoz, hogy másodlagos jogszabályi szinten is érvényt szerezzen a jogeseteknek, ezért azok tanulságát beépítette egy másik irányelv-tervezetbe, mégpedig az ún. általános szolgáltatási irányelvbe.³⁶ Az érintett irányelv-tervezetben az egészségügyi szolgáltatásokra vonatkozó 23. cikk a fenti megállapítást tartalmazza. Jelenleg folyik a tervezet közösségi szintű tárgyalása. S bár a tervezet teljes összhangban van az európai közösségi joggal, a tagállamok ellenérdekeltek abban, hogy ez a jogosultság ennyire nyíltan megjelenjen a jogszabályban (ezt tükrözi a kérdésnek az új rendeletből való kimaradása is), ezért a tervezet jövőjét nehéz előrejelezni (a kérdéses 23. cikket a melléklet tartalmazza). Bármilyen is legyen az irányelv-tervezet sorsa, a tagállamoknak irányelvvel vagy anélkül, de alkalmazniuk kell a jogesetek jogi konklúzióját.

Az engedélyhez kötött ellátások mellett az ideiglenes tartózkodás alatt igénybe vehető ellátások másik nagy csoportját az azonnali beavatkozást igénylő esetek alkotják. Ezen a területen az új rendelet 19. cikke némiképpen más megfogalmazást használ, mint a jelenleg hatályos rendelet. Kimondja, hogy a biztosítottak és családtagjaik azokra a természetbeni ellátásokra lesznek jogosultak a tartózkodás helye szerinti tagállamban, amelyek „*orvosi szempontból szükségesek a tartózkodásuk alatt*”. Az új rendelet tehát elmozdul a jelenlegi rendelet álláspontjától, mely szerint az ellátás költségeinek megtérítését az azonnali beavatkozást igénylő, szükséges ellátásokra kell korlátozni; és a megtérítést a „szükséges” ellátások körére írja elő. Nyilvánvaló, hogy a „szükséges” ellátások köre szélesebb, mint az „azonnal szükséges” ellátásoké, tehát ebben a körben az új rendelet az E111-es formanyomtatvánnyal igénybe vehető ellátások körét egyértelműen kiterjeszti.

35 Prof. Eberhardt Eichenhofer, How to Simplify the Co-ordination of Social Security, European Journal of Social Security, (2000) 3:231–240. o.

36 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market, COM(2004)2 végleges.

TANULMÁNYOK

Hogy pontosan milyen ellátásokra, azt nem lehet tudni. Ennek érdekében a 19(2) cikk kimondja, hogy az Igazgatási Bizottságnak kell foglalkoznia a kérdéssel, és kell meghatároznia azoknak az ellátásoknak a körét, amelyek nem tartoznak a „szükséges” ellátások körébe, azaz amelyekhez mégiscsak kell előzetes megegyezés (*prior agreement*) gyakorlati okokból az érintett és az ellátást nyújtó intézmény között.

Az új rendelet tehát nem érinti az engedélyezésre vonatkozó jelenlegi szabályokat, viszont kiterjesztést irányoz elő az alapvetően sürgősségi körbe tartozó ellátások terén.

A NYUGDÍJIGÉNYLŐKRE ÉS NYUGDÍJASOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK

A *jelenleg hatályos rendelet* két csoportra osztva szabályozza a betegségi ellátások igénybevételét, megkülönböztetve a nyugdíjigénylőkre, illetve a nyugdíjasokra (és minden esetben a családtagjaikra) vonatkozó szabályokat. A rendeleti szabályozás lényege a nyugdíjigénylőkre vonatkozóan az, hogy fő szabályként az a tagállam nyújtja az ellátásokat, ahol a személy utoljára biztosított volt. Amennyiben ebben a tagállamban nem járnak neki természetbeni ellátások, akkor is kaphat ellátásokat a tartózkodás helyének intézményétől, amennyiben teljesülnek az alábbi feltételek:

- jogosultak ellátásra a tartózkodás helye szerinti intézménytől,
- jogosultak lennének ellátásra egy másik tagállam intézményétől, ha annak a területén élnének (a rendelet 26(1) cikke szerint).

A rendelet lehetőséget biztosít arra, hogy a személy tartózkodás helye szerinti tagállam hozzájárulást fizetessen a nyugdíjigénylővel, a természetbeni ellátások igénybevételének feltételeként. A nyugdíjigénylőnek nyújtott ellátások költségeit az a tagállam fogja megtéríteni, amely ilyen hozzájárulásokat szed, illetve ennek hiányában az a tagállam, amely a nyugdíjas betegségi ellátásai költségének megtérítésére a nyugdíj megállapítását követően illetékes lesz (a rendelet 26(3) cikke szerint).

A nyugdíjasok a betegségi ellátásokat fő szabályként attól a tagállamtól kapják, ahol lakóhellyel rendelkeznek, ha attól a tagállamtól is részesülnek nyugdíjban; úgy, mintha az érintett nyugdíjas nyugdíját kizárólag a tartózkodási hely jogszabályai szerint folyósítanák (a rendelet 27. cikke alapján). Amennyiben a tartózkodás helyétől a nyugdíjas nem kap nyugdíjat, a természetbeni ellátásokat akkor is a tartózkodási hely intézményei nyújtják, de egy másik tagállam költségére (a rendelet 28. cikke szerint). Ez pedig az a tagállam, ahol:

- egyedül nyugdíjban részesül (tehát csak egy tagállamtól kap nyugdíjat, de nem abban a tagállamban él),
- több tagállamtól igénybe vett nyugdíj esetében az a tagállam, amelyiknél a legtovább volt biztosított,
- ha ennek alapján sem állapítható meg illetékesség, az a tagállam, ahol utoljára biztosított volt (a rendelet 28(2) cikke).

A nyugdíjas a pénzbeli ellátásokat az illetékes teherviselőtől kapja, közvetlenül, vagy a tartózkodás helye szerinti intézménnyel kötött megállapodás alapján az utóbbi intézménytől (a rendelet 28(1)(b) cikke). Ki-

egészítő szabályként a rendelet rendelkezik arról (28a cikkében), hogy az a tartózkodási hely szerinti, tagállami intézmény, amely anélkül biztosít természetbeni ellátásokat a nyugdíjasoknak, hogy előzetes biztosítási feltételt követelne meg (és nem fizet nyugdíjat), az ellátások megtérítésére tarthat igényt a 28(2) cikk szerinti illetékes teherviselőtől. A megtérítésre vonatkozóan azonban kimondja, hogy az illetékes intézményt csak annyiban terheli a megtérítés kötelezettsége, amennyiben az érintett nyugdíjas betegségi ellátásra lett volna jogosult az illetékes teherviselő által alkalmazott jogszabályok szerint, ha az illetékes teherviselő tagállamában rendelkezne lakóhellyel.

Amennyiben a nyugdíjas családtagja más tagállamban él, mint a nyugdíjas személy, akkor a tartózkodási helye szerinti intézménytől veheti igénybe a természetbeni ellátásokat, amelyeket a nyugdíjasra illetékes teherviselő térít meg, és a pénzbeli ellátásokat is ő folyósítja (a rendelet 29(1) cikke szerint).

A rendelet továbbá tartalmaz szabályokat arra nézve, hogy amennyiben a nyugdíjas a lakóhelyétől eltérő tagállamban az ideiglenes tartózkodás alatt venne igénybe természetbeni ellátásokat, akkor azokat mely intézménynek kell megtérítenie. A rendelet 31. cikke szerint a megtérítésért ebben az esetben a lakóhely intézménye felelős. A pénzbeli ellátások fizetéséért azonban továbbra is az általában illetékes teherviselő felel.

AZ ÚJ RENDELET NYUGDÍJASOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYAI

Sokáig szó volt arról, hogy a jelenleg hatályos rendelet szerinti egyenlőtlen teherviselést – amely döntően a nyugdíjat fizető tartózkodási helyet terhelte – módosítani kell. A módosításra azonban az új rendelettel sem került sor. *Az új rendelet ui. a jelenleg hatályos rendelettel nagyban megegyező szabályokat tartalmaz, mind a nyugdíjigénylőkre, mind a nyugdíjasokra (illetve ezek családtagjaira) vonatkozóan.* Az új rendelet 22. cikke szerint a nyugdíjigénylő elsősorban az utoljára illetékes tagállam ellátási kötelezettsége alá tartozik, ha pedig megszűnik ezen tagállam ellátási kötelezettsége, a tartózkodás helye szerinti állam fogja megelőlegezni az ellátási költségeket, amelyeket az az intézmény fog megtéríteni, amely a nyugdíjassal kapcsolatban illetékessé válik. A 23. cikk szerint ez elsősorban a személy tartózkodás helye szerinti intézmény, ha a nyugdíjas ott nyugdíjat kap. Amennyiben nem részesül nyugdíjban, a jelenlegi séma szerint (jelenlegi rendelet 28(2) cikke) a 24. cikk határozza meg az illetékes tagállamot és teherviselőt. A biztosításhoz nem kötött tartózkodási hely szerinti ellátásokra vonatkozó, kiegészítő szabályt is alkalmazták (az új rendelet 25. cikke implementálja a jelenlegi rendelet 28a cikkét). Az új rendelet annyiban egészíti ki a 25. cikk szabályait, hogy 30(2) cikkében kimondja: ha a tartózkodás helye szerinti intézmény egyébként hozzájárulást szed a természetbeni ellátások biztosítása érdekében, ezt nem szedheti be a rendelet hatálya alá tartozó nyugdíjastól (mert a költségeket az illetékes teherviselő meg fogja téríteni, így aránytalan lenne a hozzájárulások fizetése). A más tagállamban élő családtagokra ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a jelenleg hatályos rendeletben (az új rendelet 26. cikke).

TANULMÁNYOK

Azok a szabályok azonban, amelyek a nyugdíjas és családtagjai által a lakóhelytől eltérő tagállamban igénybe vett ellátásokra vonatkoznak, eltérnek a jelenleg hatályos szabályoktól. Az új rendelet 27. cikke ui. kimondja, hogy ha a személy a lakóhelyétől eltérő tagállamban tartózkodik, akkor arra az esetre az új rendelet 19. cikkében megállapított szabályokat kell alkalmazni. Ezek a szabályok viszont mind a természetbeni, mind a pénzügyi ellátások megtérítéséért az illetékes teherviselőre ruházzák a felelősséget, a „szükséges” ellátások mértékéig. Ennyiben tehát különbség mutatkozik, hiszen nem a lakóhely állama, hanem az amúgy is illetékes tagállam teherviselője felelős a megtérítésért, a „szükséges” ellátások tekintetében. Igaz, a 27(5) cikk utal arra, hogy a lakóhely állama válhat illetékessé, azonban csak akkor, ha a lakóhely tagállama tételes elszámolású megtérítést választott.

A 27(2) cikk azt az esetet szabályozza, amikor a nyugdíjas és családtagja ideiglenesen abban a tagállamban tartózkodik és vesz igénybe betegségi ellátásokat, amely egyébként az illetékes tagállam. Ez ott egy új szabályozási kérdés, a jelenleg hatályos rendelet erről nem rendelkezik. Ebben az esetben a nyugdíjasra az új rendelet 18(1) cikkét kell alkalmazni (tehát jogosult lesz betegségi ellátásra az illetékes tagállamban is), igaz, csak akkor, ha a tagállam fel van tüntetve a IV. mellékletben.

Amennyiben az adott tagállam fel van tüntetve a IV. mellékletben, akkor az attól a tagállamtól nyugdíjban és betegségi ellátásokban részesülő, de más tagállamban lakóhellyel rendelkező nyugdíjasok és családtagjaik, ott is betegségi ellátásokat vehetnek igénybe, ahol ideiglenesen tartózkodnak. Jelenleg kilenc tagállam található a IV. mellékletben.³⁷

A nyugdíjasokra vonatkozó szabályok közül meg kell említeni még az új rendelet 28. cikkét, amely a nyugdíjas határmenti munkavállalókra vonatkozó, speciális szabályokat tartalmazza. A 28(1) cikk szerint a nyugdíjas határmenti munkavállaló a gazdasági tevékenység végzésének helye szerinti tagállamtól jogosult továbbra is természetbeni betegségi ellátásokra, ha ezeket például egy olyan kezelés folytatása indokolja, amely abban a tagállamban kezdődött meg.³⁸ Továbbá, amennyiben a határmenti munkavállaló nyugdíjas a nyugdíjat megelőző 5 évből legalább 2 évet határmenti munkavállalóként dolgozott, és mind a munkavállalás, mind a lakóhely tagállama fel van tüntetve az V. mellékletben, akkor betegségi ellátásokat továbbra is a munkavállalás helye szerinti tagállamban vehet igénybe. Jelenleg hét tagállam található a V. mellékletben.³⁹

KÖZÖS RENDELKEZÉSEK

A „közös rendelkezések” rész mindössze négy cikkből áll. Az egyik a már említett elsőbbségi szabály (31. cikk), a másik a megtérítésre vonatkozó rendelkezés (35. cikk). Ezek a cikkek megfelelnek a jelenlegi szabályoknak. A közös rendelkezések másik két cikke némi átgondolást igényel. A 33. cikk a jelentős természetbeni ellátásokkal foglalkozik. A ren-

³⁷ Ausztria, Belgium, Franciaország, Görögország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Spanyolország, Svédország.

³⁸ A betegség folyamatos vizsgálatáról, diagnosztizálásáról és kezeléséről van szó.

³⁹ Ausztria, Belgium, Franciaország, Luxemburg, Németország, Portugália, Spanyolország.

delkezés kimondja, hogy ha egy tagállam elismeri egy biztosított személy vagy családtagja protézisre, jelentős segédeszközre vagy egyéb jelentős természetbeni ellátásokra való jogosultságát, akkor is ez a tagállam köteles a jelentős természetbeni ellátást biztosítani, ha közben az érintett egy másik tagállam intézményénél biztosítottá válik. Az ilyen ellátások listáját az Igazgatási Bizottság határozata tartalmazza. A hatályos rendelet annyiban különbözik az új rendeletről, hogy ezt a jogosultságot nemcsak a biztosított személyeknek, hanem a nyugdíjasoknak is nyújtja, akikről viszont az új rendeletben nincsen szó. Ebből következik, hogy a nyugdíjasok mindig attól a tagállamtól kaphatnak jelentős természetbeni ellátást, amely velük szemben az illetékes, tehát rájuk a 33. cikket nem lehet alkalmazni. A közös rendelkezések utolsó cikkét a tartós ápolás (*long-term care benefits*) átfedésével foglalkozó 34. cikk alkotja. A cikk az osztrák ápolási díj által kiváltott problémakör kezelését célozza.⁴⁰ A cikk szerint a betegségi ellátásnak minősülő, tartós ápolást pénzbeli ellátásnak kell minősíteni, és biztosítására az illetékes tagállam kötelezendő. Ha a lakóhely tagállama is biztosít ilyen célú, de természetbeni ellátást, amelynek a megtérítésére az illetékes állam köteles, akkor az átfedést tiltó 10. cikk szabályait kell alkalmazni. Amennyiben a jogosult a természetbeni ellátást veszi igénybe, az illetékes intézmény által nyújtandó pénzbeli ellátást csökkenteni lehet a megtérítés-köteles, természetbeni ellátás költségével. Az Igazgatási Bizottság feladata, hogy határozatot hozzon az ilyen ellátásokról.

Munkánélküli ellátások

Az új rendelet a 6. fejezetében, a 61–65. cikkekben foglalkozik a munkánélküli ellátásokkal. Az új rendeletnek a régi rendelethez való viszonyáról elmondható, hogy a kérdéskör szabályozásának jelenleg érvényesülő tematikáját az új rendelet is követi, a fejezet terjedelme sem számottevően kisebb; viszont a fontos részletszabályok terén vannak különbségek. Az alábbi területeken jelezhető változás a jelenleg hatályos szabályokhoz képest:

- a munkánélküli ellátás kiszámítása;
- változás a más tagállamban történő munkakeresés maximális ideje tekintetében;
- változás a munkánélküli ellátás fizetése tekintetében azokban az esetekben, amikor a munkánélküli személy lakóhelye a munkavégzés helyétől eltérő tagállamban van.

Fontos ismételt utalni arra, hogy a Végrehajtási Rendelet még nem készült el, tehát az alábbi szabályok részletei még nem ismertek.

⁴⁰ C-160/96 Molenaar-eset (1998) ECR I-843., C-215/99 Jauch-eset (2001) ECR I-1901.

A munkanélküli ellátás kiszámítása

A *jelenleg hatályos* rendelet munkanélküli ellátásokkal foglalkozó fejezetének 67(3) cikke kimondja, hogy munkanélküli ellátás esetében csak akkor lesz egy tagállam illetékes tagállam, ha ott az érintett személy biztosítási vagy foglalkoztatási időt szerzett. Ez alól kivételt jelentenek a határmenti munkavállalók, akikkel kapcsolatban a lakóhely tagállama akkor is illetékes tagállam, ha ott az érintett nem teljesített biztosítási időt. Ugyanezt a szabályt az *új rendelet* is tartalmazza, 61(2) cikkében, tehát továbbra is igaz, hogy fő szabályként csak akkor kérhet egy uniós polgár munkanélküli ellátást, ha ezt megelőzően dolgozott is abban a tagállamban. Ezenkívül az illetékessé váló tagállamot terheli az összeszámitás kötelezettsége, tehát a munkanélküli ellátás megállapításához a más tagállamokban letöltött biztosítási időt is figyelembe kell venni (a jelenleg hatályos rendelet 67(1), új rendelet 61(1) cikke szerint).

A *jelenleg hatályos* rendelet 68(1) cikke foglalkozik a munkanélküli ellátás összegének kérdésével. Kimondja, hogy az illetékes tagállam kizárólag azt a bért veszi alapul a munkanélküli ellátás kiszámításához, amit az érintett személy az illetékes tagállamban szerzett. A szabály alól azonban kivételt jelent, ha az érintett kevesebb mint négy hete dolgozik a tagállamban, mert ebben az esetben a megelőző foglalkoztatásának munkakörét kell tekintetbe venni, és az abban a munkakörben, az illetékes tagállamban szokásos átlagbért kell a munkanélküli ellátás kiszámításához alapul venni. Ez a szabály érvényesül a munkavállalás helyétől eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező személyekre is, ezen belül a határmenti munkavállalókra is. Az elvet az Európai Bíróság is több esetben megerősítette.⁴¹ A 68(2) cikk pedig kimondja, amennyiben a munkanélküli ellátás összege függ a családtagok számától, az illetékes tagállamnak a más tagállam területén élő családtagokat is figyelembe kell vennie.

Az *új rendelet* 62. cikke szerint változatlan az a szabály, hogy az illetékes teherviselő – az összeszámitás szabályait alkalmazva – a saját jogszabályai szerint állapítja meg a munkanélküli ellátást, és a konkrét összeg megállapításához csak az abban a tagállamban, a legutolsó munkavégzése alapján szerzett jövedelmet veszi alapul. *Új elem a szabályozásban, hogy ezt a fő szabályt kell alkalmazni akkor is, ha az illetékes teherviselő által alkalmazott jog szerint a jogosult más tagállamban töltötte le a figyelembe veendő referencia-időszak egészét vagy egy részét (a 62(2) cikk szerint).* Ha tehát a munkanélküli ellátásra jogosult személy csak a referencia-időszak egy részében dolgozott az illetékessé váló tagállamban (tehát akár kevesebb mint négy hétig), vagy egyáltalán nem dolgozott ott (ez fordul elő a 3. pontban elemzett helyzetben, a munkavégzés országától különböző lakóhellyel rendelkező, de nem határmenti munkanélküliek esetében), a munkanélküli ellátás összegét akkor is az illetékes államban szerzett (vagy megszerzhető) jövedelem alapján kell kiszámítani. Az új szabályozás szerint tehát nincs jelentősége annak, mennyi ideig tartozik a

⁴¹ 67/79 Fellingner-eset (1980) ECR-535., C-201/91 Grisvard- és Kreitz-eset (1992) ECR I-5009.

munkanélküli személy az illetékes állam joghatósága alá; mindenképpen a saját szabályait alkalmazhatja a tagállam.

A főszabály alóli kivételként jelentkezik a határmenti munkavállalók esete. A 62(3) cikk kimondja, hogy a 62(1) és 62(2) cikkektől eltérően a teljesen munkanélkülivé vált határmenti munkavállalók munkanélküli ellátásának kiszámításakor a lakóhely szerinti, illetékes teherviselőnek azt a jövedelmet kell alapul vennie, amelyet a határmenti munkavállaló az utolsó munkavállalása szerinti államban szerzett. *Ez a szabály teljesen új rendelkezés a munkanélküli ellátások területén.* Eddig ui. két eset volt lehetséges: az egyikben a saját tagállamban szerzett jövedelmet vették alapul, a másikban pedig a korábbi munkavállalás helye szerinti tagállamban betöltött munkakör alapján kiszámított, az illetékes (általában a lakóhely) szerinti tagállamban érvényes, szokásos bért. Ez az új megoldás, amely a másik tagállamban szerzett *tényleges* díjazást veszi figyelembe, eddig nem jelent meg a munkanélküli ellátások vonatkozásában. Igaz, a kérdéskör részleteit még nem tisztázták, azt maga a rendelet 62(3) cikke a végrehajtó rendeletre bízta.

A munkahelykeresésre nyitva álló időszak hossza

A jelenleg hatályos rendelet 69–70. cikkei foglalkoznak azzal, hogy a megállapított munkanélküli ellátásokat miként lehet fölvenni más tagállamokban. A munkanélküli ellátásban részesülő személynek legalább egy hónapon át abban a tagállamban kell állást keresnie, ahol munkanélkülivé vált, s ezután a választott célállamban 7 napon belül be kell jelentkeznie a munkaügyi szervnél. Három hónapon keresztül van joga más tagállamokban tartózkodni, miközben meg kell felelnie az adott állam kapcsolattartási, rendelkezésre állási szabályainak, mert egyébként nem kapja meg a munkanélküli ellátást. Az ellátást a munkahelykeresés szerinti tagállam nyújtja, az ellátást megállapító, illetékes állam költségére.

Az új rendelet azon szabályai, melyek a más tagállamban való munkakeresésre vonatkoznak, szinte teljes mértékben követik a jelenleg hatályos szabályokat. Egy ponton figyelhető meg változás. A rendelet 64(3) cikke szerint az illetékes szervek kiterjeszthetik a más tagállamon belüli munkahelykeresés időtartamát a jelenlegi 3 hónapról 6 hónapra. Egyebekben általános klauzulaként megjelent egy kedvezményes lehetőség, amely szerint az illetékes szervek megegyezhetnek a regisztrálásra nyitva álló 7 nap meghosszabbításában, illetve abban, hogy a más tagállami munkakeresési idő lejárta után hogyan alakul az eredeti tagállamban a még folyósítható ellátás sorsa.

Eltérő munkavégzési és lakóhely

A jelenleg hatályos rendelet 71. cikke meglehetősen bonyolultan szabályozza azokat az eseteket, amikor a munkanélkülivé váló személy lakóhelye a munkavállalás tagállamától eltérő tagállamban van. Az ilyen helyzeteket két csoportba sorolja:

TANULMÁNYOK

– azon esetekre, amikor az érintett személy munkavállalása alatt határmenti munkavállaló volt, azaz a lakóhelyére napi, de legalább heti rendszerességgel visszatért, és pl. adóalanyként is határmenti munkavállalónak volt bejelentve;

– azon esetekre, amikor az illető nem határmenti munkavállaló, de a munkahelye elvesztését követően visszatér korábbi lakóhelyére.

A rendelet a két csoportra eltérő szabályokat tartalmaz, ami azon alapul, hogy az érintett teljesen vagy csak részlegesen munkanélküli-e. Az Európai Bíróság *Laat*-ítélete szerint a részleges és teljes munkanélküliség fogalmát közösségi jogi szempontból kell megadni.⁴² Ha a munkavállaló ugyanannál a cégnél részmunkaidőben dolgozik, s eközben elérhető marad azért, hogy teljes foglalkoztatottságra kiközvetítsék, részleges munkanélkülinek minősül. Ha ennek a munkavállalónak már semmilyen kapcsolata nincs ezzel a tagállammal, akkor teljesen munkanélküli személynek minősül.⁴³

A 71(a) cikk kimondja, hogy a részlegesen munkanélkülivé vált határmenti munkavállalók a munkavállalás helye szerinti tagállam joghatósága alatt maradnak, a teljesen munkanélkülivé vált határmenti munkavállalók pedig átkerülnek a lakóhelyük szerinti tagállam joghatósága alá. Az Európai Bíróság a *Miethe*-esetben megerősítette, hogy a határmenti munkavállalók kötelesek a szabály szerint eljárni, nem illeti meg őket a választás joga, akár jobban járnak ezáltal, akár rosszabbul.⁴⁴ A 71(c) cikk értelmében a más tagállamban lakóhellyel bíró, de nem határmenti munkavállaló (a „betegség” fejezet szerinti „normál” munkavállaló), részlegesen munkanélküli személyek a munkavállalás helye szerinti tagállam joghatósága alatt maradnak. A teljesen munkanélkülivé vált, „normál” munkavállalók viszont választhatnak, és annak a tagállamnak a joghatósága alatt maradnak, ahol regisztráltatják magukat. Ha tehát a korábbi munkavállalás helyét választják, ott részesülnek ellátásban, ha viszont a lakóhelyüket, akkor az lesz az illetékes állam. A választott állam jogszabályait alkalmazzák, és ez az állam lesz felelős az ellátás kifizetéséért, s minden további kapcsolódó ellátásért is (családi ellátások, egészségügyi ellátások).

Az új rendelet 65. cikke változásokat hoz a területen. A jelenleg hatályos rendelethez hasonlóan megkülönbözteti azokat az eseteket, amikor valaki részlegesen válik munkanélkülivé, illetve amikor az érintett teljesen munkanélkülivé válik. A részlegesen munkanélküliek a munkavégzés helye szerinti állam joghatósága alatt maradnak, tehát ott regisztráltathatják magukat, és onnan kapnak ellátásokat is. Ennyiben tehát a jelenleg hatályos rendelet érintetlen maradt. A teljesen munkanélküli személyeken belül azonban különböző szabályok vonatkoznak a határmenti munkavállalókra, illetve azokra, akiknek lakóhelye más tagállamban van, de akik nem minősülnek *expressis verbis* határmenti munkavállalónak. A

⁴² C-444/98 de Laat eset (2001) ECR I-2229.

⁴³ Lásd bővebben: Ács Vera – Lukács Éva (szerk.): Az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlata a szociális biztonság területén, Sik Kiadó, Budapest, 2003.

⁴⁴ 1/85 Miethe-eset (1986) ECR 1837.

rendelet megváltoztatta a munkanélküli ellátás kifizetésének rendszerét a teljesen munkanélküli személyekre vonatkozóan; arra törekedve, hogy az érintett személyek munkanélküli ellátását ne csak a tartózkodási hely szerinti tagállam fizesse, hanem az a tagállam is, ahol az illető dolgozott, és ahová a járulékait is fizette. Ezzel az új elvvel a rendelet bevezeti az együtt-finanszírozás elvét.

A rendelet 65(2) cikke kimondja, hogy a másutt lakóhellyel rendelkező, teljesen munkanélkülivé vált személy – kivéve a határmenti munkavállalót, aki definíciószerűen másik tagállamban lakik, ahová vissza kell térnie – választhat, hogy visszatér-e lakóhelyére. Amennyiben nem tér vissza, tehát marad a munkavégzés államában, ott kell regisztráltatnia magát munkanélküliként, és ott is fog munkanélküli ellátásokat kapni az ott hatályos jogszabályok szerint. Amennyiben azt választja, hogy visszatér a lakóhelyére, ugyanazok a szabályok vonatkoznak rá, mint a határmenti munkavállalóra, vagyis hogy elsősorban a lakóhely szerinti tagállamban kell munkanélküliként regisztráltatnia magát. Ezt kiegészítendő, regisztrálathatja magát a korábbi munkavégzése szerinti tagállamban is. A munkanélküli ellátás fizetése a következőképpen alakul:

– a fizetésre illetékes tagállam a lakóhely szerinti tagállam lesz, amely megállapítja és folyósítja a munkanélküli ellátást, az 1. pontban leírtakkal összhangban;

– a korábbi munkavállalás helye szerinti állam azonban megtérítésre lesz köteles, a munkanélküliség első három hónapjában. A 65(6) cikk szerint a korábbi munkavállalás helye szerint fizetett összeg megegyezik a lakóhely által fizetett ellátással, de nem lehet magasabb annál az összegnél, amit a korábbi munkavállalás helye szerinti állam fizetett volna a saját szabályai szerint a munkavállalónak. A 65(7) cikk szerint ez az időszak 5 hónapra emelkedik, ha a jogosult a munkanélkülivé válás időpontját megelőző 24 hónapból 12 hónapot dolgozott a munkavégzés helye szerint államban.

A rendelet tartalmaz egy kiegészítő szabályt arra az esetre, ha a munkavégzés helyétől eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező munkanélküli személy először a munkavégzés helye szerinti államban kap ellátást – mert él a fent leírt választási joggal –, viszont az ellátás folyósítása alatt visszatér a lakóhelye szerinti államba. A rendelet 65(5)(b) cikke kimondja, hogy ebben az esetben az érintettre a más tagállami munkakeresésre vonatkozó, fenti pontban (a 64. cikkben) leírt szabályok lesznek az irányadóak.

A rendelet 11(3)(c) pontja szerint amennyiben az illetékes állam a lakóhely szerinti állam, ez az állam lesz illetékes a rendelet hatálya alá tartozó további ellátások nyújtására is. A megtérítés rendszere tehát az egy állam joghatósága alá tartozás elvét nem befolyásolja.

Összefoglalás

Az 1408/71/EGK tanácsi rendelet az elfogadásától számított 34 évben rengeteg módosításon ment keresztül, s eközben a szabályrendszer oly mértékben bonyolulttá vált, hogy ez szükségessé tette a rendelet mo-

dernizációját és egyszerűsítését. E célból az Európai Bizottság 1998-ban beterjesztett egy ambiciózus javaslatot, amit egyesek üdvözöltek, mások kritizáltak, mindenesetre a Közösség szervei megkezdték rajta a munkát. A jogalkotási folyamat 2003-ban élénkült fel, amikor is az Európai Parlament elfogadta azokat a módosító indítványokat, amelyeket az Európai Bizottság beépített az eredeti javaslatába, ezt egyeztetette a Tanáccsal, és amely most második olvasatban, Közös Álláspontként vár az Európai Parlament második olvasatára. Egy 2004-es szavazás fogja eldönteni, hogy a rendeletet elfogadják-e, vagy újabb évekig tartó vita elé kell nézünk. Ha az Európai Parlament megszavazza a javaslatot, elkezdik a munkát a végrehajtási szabályok kidolgozása terén, hogy a két rendelet együtt legkésőbb 2006-ban hatályba léphessen. Az új rendelet mellett egy másik javaslatot is tárgyalnak a Közösség szervei, amelyek egyrészt a 2006-ig hatályos 1408/71/EGK rendelet szabályait pontosítják, másrészt tartalmazzák az új rendeletből hiányzó mellékleteket (a II. és a X. mellékletet). Magyarország számára is különösen fontos az új szabályok ismerete, hogy idejében fel tudjon készülni az új szabályok alkalmazására.

A tanulmány az új rendeletnek csak néhány aspektusát érinti, így a személyi és tárgyi hatályt, a betegségi és anyasági ellátásokat és a munkanélküli ellátásokat. A személyi hatály területén a legfontosabb lépés az, hogy a rendelet fő szabályként minden tagállami állampolgárra nézve érvényes az eddigi csoportok szerinti besorolás helyett, viszont nem érinti a harmadik államok állampolgárainak jogait, akikre tehát a jelenleg hatályos 859/2003/EK tanácsi rendelet fog a továbbiakban is alkalmazást nyerni. A tárgyi hatályosság területén előrelépés, hogy az anyasági ellátások köre kiegészül az azzal egyenértékű apasági ellátásokkal, illetve hogy a felsorolásban új elemként megjelennek a nyugdíj előtti ellátások. Ez utóbbiak olyan ellátások, amelyek nem kapcsolódnak az öregségi nyugdíjhoz és a munkanélküli ellátórendszerhez, de tekintettel vannak az érintett életkorára. Fontos még kiemelni, hogy a téma jelentősége miatt a különleges, nem járulékalapú ellátások külön fejezetbe kerültek, és pontosabb megfogalmazásban olvashatóak.

A betegségi, anyasági és azzal egyenértékű apasági ellátások területén – a szerkezeti változásokat nem érintve – az alábbi változások várhatóak:

- a fejezet rövidebbé és egyszerűbbé vált;
- a munkavállalás tagállamától eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező, de nem határmenti munkavállalókra és a határmenti munkavállalókra vonatkozó szabályok nagymértékben uniformizálódtak; kivéve a határmenti munkavállalók családtagjára vonatkozó rendelkezéseket, amelyek szabályozására a III. mellékletben kerül sor;
- az ideiglenes tartózkodás alatt igénybe vehető ellátások közül az engedélyhez kötött ellátások szabályrendszere nem változott, tehát nem vette át *expressis verbis* az Európai Bíróság jogeseteinek konklúzióját. Megjegyzendő viszont, hogy ezt a kérdést a Bizottság által előterjesztett, a szolgáltatásokkal általában foglalkozó irányelv-tervezet (COM(2004)2) kezeli, a 23. cikkében;
- az azonnali beavatkozást igénylő esetek köre a „szükséges” ellátások körére változik;
- a nyugdíjasok és családtagjai által a nem a tartózkodás tagállamában

igénybe vett betegségi ellátásokra vonatkozó rendelkezések változtak annyiban, hogy fő szabályként a biztosítottakra vonatkozó szabályok alkalmazandóak – kivéve a tételes elszámolás választását –, a „szükséges” ellátások nyújtásának erejéig;

– szabályozták az egyébként illetékes tagállamban igénybe vehető ellátások kérdését (ha nem ott lakik a nyugdíjas), amire akkor van lehetőség, ha a tagállam fel van sorolva a IV. mellékletben;

– a nyugdíjas határmenti munkavállalók esetében lehetőség nyílik arra, hogy az érintettek a korábbi munkavállalás helye szerinti tagállamban vegyék igénybe az ellátásokat, amennyiben mindkét érintett tagállam fel van sorolva az V. mellékletben

– a jelentős természetbeni ellátások köre korlátozódott a biztosított személyekre.

A munkanélküli ellátások vonatkozásában pedig az alábbi területeken jelezhető változás a jelenleg hatályos szabályokhoz képest:

– a munkanélküli ellátás kiszámítása megváltozik, a négy hétnél rövidebb időtartamú munkavállalások esetében is az utoljára illetékes tagállamban megszerzett jövedelmet kell alapul venni;

– változás várható a más tagállamban történő munkakeresés maximális idejére vonatkozóan; ez az idő a tagállamok szervei közti megegyezés függvényében hatályos hónapra emelkedhet;

– a munkanélküli ellátás fizetése terén azokban az esetekben, amikor a munkanélküli személy lakóhelye a munkavégzés helyétől eltérő tagállamban van, a teljesen munkanélküli személyekre vonatkozó szabályozás megváltozik ha az ilyen munkavállaló a lakóhelyére tér vissza a munkanélküli ellátások igénybevétele céljával, ellátása költségeinek egy részét ekkor is a korábbi munkavállalás helye fogja fizetni, s nem csak egyedül a lakóhely, létrejön tehát egyfajta együttes teherviselés.

A szabályok változásával a rendelethez kapcsolódó mellékeltek köre is változik, s ezeket minden tagállamnak ki kell töltenie. Továbbá lassan elkezdődik majd a végrehajtási rendelet szabályainak kidolgozása. Ezek a fő szabályok zökkenőmentes alkalmazásához lesznek szükségesek, amelyekről viszont még nincsen érdemi információ. 2004. május 1-je után azonban már Magyarország is tagállamként vehet részt a munkában, nagyobb mozgásterrel, és óhatatlanul nagyobb felelősséggel is.

Irodalomjegyzék

- Ács Vera–Lukács Éva (2004): Az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlata a szociális biztonság területén, Sik Kiadó, Budapest.
- Prof Eichenhofer, Eberhardt (1994): Internationales Sozialrecht, Verlag C. H. Beck, München.
- Prof. Eichenhofer, Eberhardt (2000): How to Simplify the Co-ordination of Social Security, European Journal of Social Security, 3: 231–240. o.
- Gellérné Lukács Éva (2004): Munkavállalás az Európai Unióban, KJK–Kerszöv, Budapest.

TANULMÁNYOK

- Gellérné Lukács Éva (2004): Szociális biztonsági koordináció, in Gyulavári Tamás (szerk.): Az EU szociális dimenziója (átdolgozott kiadás), Budapest.
- Hajdú József–Lukács Éva (2001): Népeségmozgások és szociális védelem az Európai Unióban, in Lukács Éva–Király Miklós (szerk.): Migráció és Európai Unió, AduPrint, Budapest.: 271–305. o.
- Jorens, Yves–Schulte, Berndt (2001): The Implementation of Regulation 1408/71 in the Member States of the European Union, *European Journal of Social Security* 3: 237–256. o.
- Pennings, Frans (1998): *Introduction to European Social Security Law*, Kluwer Law International, The Hague.
- Pennings, Frans (2001): The European Commission Proposal to Simplify Regulation 1408/71, *European Journal of Social Security* 1: 45–60. o.
- Roberts, Simon (2000): 'Our view has not changed': the UK Response to the Proposal to Extend the Co-ordination of Social Security to Third Country Nationals, *European Journal of Social Security* 2:189–204. o.
- Sakslin, Maija (2000): Social Security Co-ordination – Adapting to Change, *European Journal of Social Security* 2: 169–188. o.

HABLICSEK LÁSZLÓ–PÁKOZDI ILDIKÓ

Az elöregedő társadalom szociális kihívásai

A demográfiai öregedés nem valamiféle káros folyamat, amely ellen küzdeni kell. Éppen ellenkezőleg, nagyon is szerves része annak az átfogó népességfejlődési tendenciának, amit első és második demográfiai átmenet néven ismer ma már nemcsak a szakma, hanem a széles közönség is. Ugyanakkor kétségtelen, hogy az öregedés súlyos alkalmazkodási problémákat vet fel, amelyek megoldandó feladatokként tornyosulnak a modern társadalmak előtt. Az egész társadalmat érintő kérdés, hogy mi lesz az idősek millióival. Az európai helyzetből megítélésünk szerint a népesedéspolitikába integrált aktív magatartás, a folyamatok sokirányú befolyásolása, az eszközök sokféleségének alkalmazása következik. Az öregedési folyamat kezeléséhez minden területnek, tudományágnak hozzá kell tennie a maga kimunkált részmegoldásait.

1. A demográfiai öregedés problémája Európában

Az öntörvényű demográfiai mozgások egyike a korösszetétel változása. Az ismert demográfiai mondás szerint: ha egy év során egyetlen népmozgalmi eseménynek sem vagyunk részesei, még mindig történik velünk valami fontos dolog: egy évvel növekszik életkorunk. Ez a kitétel népességi méretekben is érvényes: a születés, a halálozás és a vándorlás mellett az idő múlása az, ami a korösszetételt a legnagyobb mértékben befolyásolja.

A 19–20. századi nagy demográfiai váltás – az első demográfiai átmenet – során fokozatosan kibontakozott a korstruktúrának az a nagymértékű átalakulása, amit a népesség öregedésének nevezünk. Az első demográfiai átmenet során az agrártársadalmakra jellemző népesedési viszonyok – magas gyermekszám, magas halandóság, viszonylag alacsony népsűrűség – átalakulnak az ipari társadalmakra jellemző viszonyokká, ahol alacsony a gyermekszám és a halandóság, a népességszám pedig lényegesen nagyobb.

Az ezt követő – második – demográfiai átmenet hosszabb idő alatt a még alacsonyabb gyermekszám és az egyre hosszabbodó élettartam kö-

vetkeztében a népességszám emelkedése lelassul, megáll, majd csökken. Ez utóbbira – sajnos – Magyarország szolgált példát, több mint 20 éve. A társadalmak öregedése napjainkra oly mértékűvé vált az EU tagállamaiban, hogy már nem kezelhető a korábban kialakított eszközökkel. Az öregedés kibontakozásának legújabb szakasza a társadalmak további fejlődése számára új helyzetet teremt és új gazdasági, szociális kihívásokat, kezelésük kényszerét eredményezi.

A tanulmányban a demográfiai öregedés fogalmi és tartalmi megközelítésén túl a legfontosabb gazdasági és szociális következmények, feladatok, valamint kezelési módszerek összefoglalására törekszünk.

2. A demográfiai öregedés fogalma

A népesség öregedésén általában az időskorúak arányának emelkedését értik. Az idősek arányának növekedése együtt jár a fiatalok arányának csökkenésével. Ezek az arányok függenek attól, hogy hol húzzuk meg az időskor alsó, illetve a fiatalkor felső határát. A demográfiai publikációkban, az Európai Statisztikai Hivatal (EUROSTAT) értelmezésében leggyakrabban a 0–19 éveseket tekintik fiatalnak és a 60 év felettieket idősnek. Ezek a határok természetesen csak a nagy áttekintések miatt rögzültek így, finomabb vizsgálatokhoz az idősebb (és a fiatalabb) életkorokat tovább bontják.

Az idősek és a fiatalok népességen belüli arányai mellett fontos jelzőszám az aktív korúakhoz, esetünkben a 20–59 évesekhez viszonyított rátájuk, melyeket fiatalkori és időskori függőségi aránynak nevezünk, míg a teljes függőségi arány a fiatalkori és az időskori ráta összege. A népesség öregedésének folyamatában az időskori függőségi arány nő, a fiatalkori csökken. Ugyanakkor a teljes függőségi arány, ami az aktív korúakra háruló eltartási kötelezettség mértékét jelzi, sokáig szintén csökkent. Csak a legutóbbi időben indult újra növekedésnek, távlatban pedig – minden előrebecslés szerint, változatlan korhatárok mellett – újra elérhetné a korábbi, az agrárnépesség idején mért szinteket. Ez az a gyökeres változás az öregedési folyamatban, a folyamat új szakaszának kibontakozása, ami egészen komoly kihívást jelent a fejlett országok számára.

Az öregedés folyamatában nemcsak az idősek, fiatalok, aktív korúak száma, aránya változik, hanem a folyamat lényege az egész korösszetétel átalakulása, a népesség korstruktúráját ábrázoló korfa *megnyúlása*. A korfa megnyúlására jó példa az 1. ábra, mely Magyarország 1949., 2001. és 2050. évi korpíramisát ábrázolja egy diagramon.

1. ábra A népesség száma nemek és életkor szerint, 1949, 2001, 2050

Forrás: KSH NKI Népesség-előreszámítási adattár, 2003. A 2050. év a népesség-előreszámítás alapváltozata szerint.

A korfa megnyúlásából következik, hogy bárhogyan választunk ki egy életkort, az annál fiatalabb népesség részaránya tendenciájában csökken, az afölötti életkorú népesség részaránya tendenciájában növekszik. Sőt, az öregedési folyamat olyan előrehaladott állapotban van, hogy a fiatalok számát előbb-utóbb meghaladja az idősek száma, még akkor is, ha megemeljük a fiatalkor felső, az időskor alsó határát.

A 2. ábra szerint Magyarországon az öregedési fordulópontok 1990 és 2025 között jönnek létre abban az értelemben, hogy az idősek száma meghaladja a fiatalokét, más megfogalmazásban, az öregedési index meghaladja az 1-et. Az 1990-es évek elején a 60+ évesek száma már több volt, mint a 0–14 éveseké. Jelenleg már a 65+ évesek száma is magasabb. 2008-ra a 60+ évesek száma eléri a 0–19 évesekét, a 2020-as években ez történik a 65+ évesekkel is.

TANULMÁNYOK

2. ábra *A fiatalok és az idősebbek népességbeli arányának alakulása Magyarországon*

Forrás: KSH NKI Néesség-előreszámítási adattár, 2003. A 2050. év a népesség-előreszámítás alapváltozata szerint.

Mindebből levonhatjuk azt a következtetést, hogy a népesség öregedése a demográfiai változások alapfolyamata. Meg kell tanulnunk együtt élni ezzel, és a társadalmi intézkedéseknek legalább követniük kell az így kialakuló helyzeteket. Az öregedés hosszú távú folyamat, hatásai lassan, ugyanakkor hatalmas erővel bontakoznak ki, a megfelelő válaszok pedig nagyon komplexek. Ezért nem elegendő az utólagos reagálás, a társadalmaknak előre fel kell készülniük a hatások kezelésére.

3. A demográfiai öregedést befolyásoló tényezők

A demográfiai öregedést közvetlenül négy tényező befolyásolja:

- a termékenység,
- a halandóság,
- a vándorlások és
- a népesség kialakult korösszetétele.

A termékenység és a halandóság csökkenésének szerepét a különböző szerzők egyaránt hangsúlyozzák. Valóban, az éremnek két oldaláról van szó, amelyek erősítik egymást. A demográfiai átmenetben az egyének és a társadalom is a hosszú élet „pártjára áll”: ez nyilvánul meg az élettartam emelkedésében, de a gyermekszám csökkenésében is.

Az öregedés demográfiai okainak elemzése nem könnyű feladat. Mindenképpen meg kell különböztetnünk a rövid távú elmozdulásokat a hosszabb távú változásoktól. Rövidtávon – mondjuk egyetlen év alatt – a népesség átlagos korának módosulását a születések, a halálozások, a vándorlások, valamint a korösszetétel egy évvel történő eltolódása (az idő múlása) okozzák. A születések és a halálozások is csökkentik a népesség átlagos korát, a vándorlások pedig attól függően csökkentik vagy növelik, hogy a be-, illetve a kivándorlók átlagos kora hogyan viszonyul egymáshoz és a népesség átlagos korához.

A hosszú távú változásokat illetően a következőket lehet elmondani:

– A termékenység csökkenése jelentősen fokozza, emelkedése mérsékli az öregedést.

– Az életkilátások javulása, a várható élettartam emelkedése normális körülmények között az öregedést erősíti, csökkenése pedig visszafogja. Az egyes korszpecifikus halandósági mutatók változásainak összehatása azonban bizonytalan. Például a középkorúak 20 százalékos halandóság-emelkedése a fiatalok és az idősek elhalálozásainak 10 százalékos mérséklődésével párosulva fokozza az öregedést. Ugyanakkor a középkorúak halandóság-növekedése önmagában fiatalító hatású.

– A bevándorlás növekedése – feltételezve, hogy a bevándorlók átlagos kora lényegesen alacsonyabb a népesség átlagos koránál – jelentősen fiatalítja a népességet.

Egy számítás szerint ahhoz, hogy Magyarország népességének átlagos életkora ne emelkedjen, a gyermekszám szintjének 1,3 helyett 2,0 körül kellene alakulnia. Ugyancsak nem emelkedett volna az átlagos életkor, ha a születéskor várható átlagos élettartam valamilyen katasztrófa következtében 10–11 évet esett volna. Változatlan átlagos életkort eredményezett volna továbbá 180 ezer (!) bevándorló fogadása a jelenlegi korjellemzők mellett. Ezek azonban pusztán számítási eredmények, ilyen mértékű elmozdulások megvalósulásának semmi esélye nincs, úgy tűnik tehát, az öregedési folyamat feltartóztathatatlan.

Hosszú távon a tényezők trendjei és ingadozásai módosulnak, kölcsönösen hatnak egymásra, és természetesen módosítják az öregedés jellemzőit. Népesség-előreszámítások, speciális forgatókönyvek alkalmazásával lehet egy-egy, az öregedés okait firtató kérdésre válaszolni.

4. Demográfiai öregedés az Európai Unió tagállamaiban

Az Európai Unió országai a legfejlettebb országok közé tartoznak. Nemcsak gazdasági-társadalmi, hanem demográfiai értelemben is. Az Unió országaiban a nagy demográfiai átalakulások jórészt már a múlt század közepéig lezajlottak. Kialakult az alacsony gyermekszám, a magas élettartam, időssé vált a népesség.

A második világháborút követően érdekes új folyamat indult el. Az országok többségében létrejött egy magas reprodukciós időszak, amit baby boomnak neveztek el. Ezzel egy időben a halandóság javulása lelassult, emelkedni kezdett a középkorú férfiak elhalálozási gyakorisága.

Mindennek következményeként gyorsan emelkedni kezdett a népesség-szám, és lelassult a népesség öregedése.

Az 1960-as évek végére, más országokban a hetvenes, nyolcvanas évekre újabb fordulat következett be: radikálisan visszaesett a termékenység, miközben látványos növekedésnek indultak az élettartamok. Az öregedési folyamat azonban csak később lódult meg, mert a baby boom-nemzedékek még az alacsonyabb gyermekszám mellett is sok újszülöttet hoztak a világra. Mindemellett jelentős különbségek alakultak ki az országok között a jövőben várható előregeedés mértékében és időzítésében is.

A demográfiai öregedés két időtávon jelent koncentrált kihívást az Unióban: Rövidebb távon a 2010-es, 2020-as években a baby boom-korszályok mennek nyugdíjba, hirtelen megnövelve a nyugdíjasok számát. Hosszabb távon, 2050 körül pedig az utóbbi két évtized alacsony születésszámai fokozzák az előregeedést. Mindemellett a halandóság folyamatos csökkenését, az időskori élettartamok növekedését valószínűsítik, ami megrendíti a nyugdíjrendszereket.

4.1. A termékenység csökkenése

Az EU tagállamaiban a termékenység szintje az 1960-as évek elején még igen magas volt: az átlagos gyermekszám 2,5 felett alakult, az országok zöme a baby boom időszak kellős közepén volt. A hatvanas évek végén kezdődött a gyermekszám csökkenése, először az északi országokban. 1970-re Dániában, Finnországban, Svédországban csökkent a gyermekszám a „bűvös” határnak számító 2,0 alá, de az ún. egyszerű reprodukciót már Németországban sem biztosította a termékenység szintje (2,03). Az 1970-es évekre az országok zömében kialakult az alacsony gyermekvállalási hajlandóság. Az 1980-as évek elején a legalacsonyabb, 1,6 alatti értékeket Luxemburgban, Németországban és Dániában figyelhettük meg. A trendet az 1980-as években követték olyan, hagyományosan magas termékenységű országok is, mint Spanyolország és Portugália, míg Franciaország és az Egyesült Királyság gyermekszáma még ekkor is viszonylag magas maradt. A helyzetet tovább színesítették a skandináv országok a termékenység többé-kevésbé jelentős emelkedésével.

A 2000. évi adatok szerint az Európai Unió országainak átlagos gyermekszáma 1,53. Létrejött az igen alacsony, 1,4 alatti átlagos gyermekszámú országok markáns csoportja: Spanyolország, Olaszország, Németország, Görögország, Ausztria. Továbbra is viszonylag magas, 1,7 feletti a termékenység Hollandiában, Finnországban, Dániában, Franciaországban és Írországban. Átlag feletti értékeket mutat Belgium, Egyesült Királyság, átlagos a gyermekvállalás intenzitása Portugáliában és Svédországban. A termékenység alacsony színvonala minden országban jelentősen hozzájárul a népesség öregedésének felgyorsulásához, különösen az igen alacsony szinteket felmutató országokban.

A termékenységgel kapcsolatos aggodalmak vegyesek az Európai Unióban. Egyfelől sokan tartanak attól, hogy a nagyon alacsony, számottevő akaratlagos gyermektelenséggel párosuló termékenység mintává válik, és konzerválja a jelenlegi viszonyokat. Másrészt az országok tisztában

vannak azzal, hogy az alacsony gyermekszám többé-kevésbé a gyermekvállalási kor egyre fokozódó kitolódásával is magyarázható. Egyáltalán nem biztos tehát, hogy a generációk végső gyermekszáma is a jelenleg mutatkozó alacsony értékeken fog alakulni. Az európai és az ENSZ előreszámítások is azzal számolnak, hogy a jövőben fokozatosan emelkedik a gyermekszám az Unióban, bár az emelkedés mértékei szerénynek mutatkoznak, maga az emelkedés pedig lassú folyamat lesz.

1. táblázat *Teljes termékenységi arányszám az Európai Unió országaiban, 1960–2000*

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
EU-15	2,59	2,72	2,38	1,96	1,82	1,60	1,57	1,42	1,53
EUR-11	2,62	2,75	2,41	1,98	1,79	1,55	1,51	1,36	1,51
Belgium	2,56	2,62	2,25	1,74	1,68	1,51	1,62	1,55	1,65
Dánia	2,57	2,61	1,95	1,92	1,55	1,45	1,67	1,80	1,76
Németország	2,37	2,50	2,03	1,48	1,56	1,37	1,45	1,25	1,34
Görögország	2,28	2,30	2,39	2,32	2,21	1,67	1,39	1,32	1,30
Spanyolország	2,86	2,94	2,90	2,79	2,20	1,64	1,36	1,18	1,22
Franciaország	2,73	2,84	2,47	1,93	1,95	1,81	1,78	1,70	1,89
Írország	3,76	4,03	3,93	3,40	3,23	2,47	2,11	1,84	1,89
Olaszország	2,41	2,66	2,42	2,20	1,64	1,42	1,33	1,18	1,25
Luxembourg	2,28	2,42	1,98	1,55	1,49	1,38	1,61	1,69	1,78
Hollandia	3,12	3,04	2,57	1,66	1,60	1,51	1,62	1,53	1,72
Ausztria	2,69	2,70	2,29	1,83	1,65	1,47	1,45	1,40	1,32
Portugália	3,10	3,14	2,83	2,58	2,18	1,72	1,57	1,40	1,54
Finnország	2,72	2,47	1,82	1,68	1,63	1,65	1,78	1,81	1,73
Svédország	2,20	2,42	1,92	1,77	1,68	1,74	2,13	1,73	1,54
Egyesült Királyság	2,72	2,89	2,43	1,81	1,90	1,79	1,83	1,71	1,64

Forrás: European Social Statistics – Demography 2001. EUROSTAT

A gyermekszám alakulása – miközben jelentős mértékben hozzájárul az öregedési folyamat felgyorsulásához – a korfa megnyúlásával összefüggésben a fiatalok kitolódására is felhívja a figyelmet. Nem véletlen ugyanis a gyermekvállalás életkorának emelkedése, hiszen a tagállamokban nagymértékben megnőtt az iskolázás, a képzés időtartama. A fiatalok később alapítanak családot, vállalnak gyermeket, később kezdődik az „igazi” felnőttkor. Ez a folyamat tovább növeli az öregedéssel amúgy is együtt járó feszültségeket, hiszen „alulról” rövidíti az aktív életszakasz hosszát.

4.2. Az élettartam növekedése

Az élettartamok, különösen az idősebb életkorokban várható élettartamok alakulása nagy mértékben előidézője az öregedési folyamat felgyorsulásának. Amíg a termékenység csökkenése a születésszám mérséklésével a fiatalok arányvesztését okozza, ezáltal emeli az idősek arányát, az élettartamok az időskori túlélési esélyek javításával az idősek számát, és ezáltal arányát növelik meg. Nem véletlen, hogy az időskori kihívások jelentős részét írják a halandóság „számlájára” az Unióban.

TANULMÁNYOK

2. táblázat Születéskor és 60 éves korban várható élettartam, férfiak

	Születéskor várható élettartamok					60 éves korban várható élettartamok				
	1960	1970	1980	1990	1999	1960	1970	1980	1990	1998
EU-15	67,4	68,4	70,5	72,8	74,9	15,9	15,9	16,8	18,2	19,4
EUR-11	67,0	68,1	70,4	72,7	74,8	16,0	16,0	16,9	18,3	19,5
Belgium	67,7	67,8	70,0	72,7	74,4	15,5	15,2	16,3	17,9	19,0
Dánia	70,4	70,7	71,2	72,0	74,2	17,1	17,1	17,0	17,4	18,4
Németország	:	:	69,6	72,0	74,7	:	:	:	17,4	19,0
Görögország	67,3	70,1	72,2	74,6	75,5	16,9	17,5	18,2	19,4	20,2
Spanyolország	67,4	69,2	72,5	73,3	75,3	16,5	16,8	18,4	19,1	19,8
Franciaország	66,9	68,4	70,2	72,7	74,9	15,6	16,2	17,3	19,0	20,0
Írország	68,1	68,8	70,1	72,1	73,9	15,8	15,6	15,9	16,7	17,9
Olaszország	67,2	69,0	70,6	73,6	75,6	16,7	16,7	16,8	18,6	:
Luxembourg	66,5	67,1	69,1	72,3	74,7	15,5	15,2	15,5	17,8	18,7
Hollandia	71,5	70,7	72,7	73,8	75,3	17,7	16,8	17,5	18,1	18,9
Ausztria	66,2	66,5	69,0	72,4	75,1	:	14,9	16,3	17,9	19,3
Portugália	61,2	64,2	67,7	70,4	72,0	16,2	15,5	16,3	17,5	18,0
Finnország	65,5	66,5	69,2	70,9	73,8	:	:	15,6	17,1	18,6
Svédország	71,2	72,2	72,8	74,8	77,1	17,3	17,8	17,9	19,1	20,2
Egyesült Királyság	67,9	68,7	70,2	72,9	75,0	15,0	15,2	15,9	17,5	18,9

Forrás: European Social Statistics – Demography 2001. EUROSTAT

3. táblázat Születéskor és 60 éves korban várható élettartam, nők

	Születéskor várható élettartamok					60 éves korban várható élettartamok				
	1960	1970	1980	1990	1999	1960	1970	1980	1990	1998
EU-15	72,9	74,7	77,2	79,4	81,2	19,0	19,8	21,2	22,5	23,8
EUR-11	72,5	74,5	77,4	79,5	81,5	19,1	19,8	21,4	22,7	24,0
Belgium	73,5	74,2	76,8	79,4	80,8	18,7	19,2	20,9	22,7	23,6
Dánia	74,4	75,9	77,3	77,7	79,0	19,3	20,6	21,4	21,6	21,9
Németország	:	:	76,1	78,4	80,7	:	:	:	21,7	23,3
Görögország	72,4	73,8	76,8	79,5	80,6	18,5	19,1	20,8	22,3	23,1
Spanyolország	72,2	74,8	78,6	80,4	82,5	19,2	20,0	22,1	23,4	24,5
Franciaország	73,6	75,9	78,4	80,9	82,4	19,5	20,8	22,4	24,2	25,2
Írország	71,9	73,5	75,6	77,6	79,1	18,1	18,7	19,5	20,9	21,8
Olaszország	72,3	74,9	77,4	80,1	82,3	19,3	20,2	21,2	23,0	:
Luxembourg	72,2	73,4	75,9	78,5	81,2	18,3	18,8	19,9	22,4	23,4
Hollandia	75,3	76,5	79,3	80,9	80,5	19,7	20,5	22,6	23,1	23,4
Ausztria	72,7	73,4	76,1	78,9	81,0	:	18,8	20,3	22,2	23,6
Portugália	66,8	70,8	75,2	77,4	79,1	19,1	18,9	20,6	21,3	22,2
Finnország	72,5	75,0	77,6	78,9	81,0	:	:	20,5	21,9	23,4
Svédország	74,9	77,1	78,8	80,4	81,9	19,3	20,9	22,1	23,2	24,2
Egyesült Királyság	73,7	75,0	76,2	78,5	79,8	18,9	19,8	20,4	21,8	22,6

Forrás: European Social Statistics – Demography 2001. EUROSTAT

A két táblázat szerint az élettartamok emelkedése töretlen az Unió országaiban. A férfiak születéskor várható élethossza 1960 óta 7,5 évvel emelkedett, ebből a 60+ éves férfiaké 3,5 évvel. A nők esetében a változások ennél is nagyobbak: a lányok életkilátásai 8, a 60+ éves nőké 5 év-

vel javultak. Igen figyelemre méltó a halandósági különbségek látványos csökkenése. A legalacsonyabb és a legmagasabb értékek közti különbség felére mérséklődött.

Ami a hosszabb távú perspektívákat illeti, valamennyi Uniós ország azzal számol, hogy folytatódik a lassúnak tűnő, ám hosszabb távon jelentőssé halmozódó élettartam-emelkedés. A férfiak életkilátásai 2020-ra megközelítenék a 80, a nőké a 85 évet, újabb többlet-éveket adva hozzá az időskori életévekhez.

4.3. Nemzetközi vándorlás

A vándorlás a népességváltozás harmadik összetevője. Ez sokáig valóban a harmadik volt a sorrendben a termékenység és a halandóság után, népesedési hatásait pedig nem volt „illő” figyelembe venni. Csak a második demográfiai átmenet elméletének kialakulásával váltotta fel a korábbi, termékenység-centrikus reprodukciós modellt egy több lábbon álló utánpótlási „szisztéma”, melyben a vándorlás népességpótló szerepe is felmerült. A gyakorlatban egyre több országban ellensúlyozza a pozitív vándorlási egyenleg a természetes fogyást. A természetes fogyás a halálozásoknak az idősödéssel törvényszerűen kialakuló többlete a születésekkel szemben.

4. táblázat *Korrigált nemzetközi vándorlási egyenlegek alakulása az Európai Unióban (1000 fő)*

	1960- 64	1965- 69	1970- 74	1975- 79	1980- 84	1985- 89	1990- 94	1995- 99	2000	Össze- sen	Népes- ség-arány (%)
EU-15	1041,2	-147,1	972,2	1388,7	270,6	2289,0	5278,9	3350,1	680,4	15124,1	4,0
EUR-11	890,7	127,3	1189,3	1068,1	211,2	1714,5	4408,8	2435,3	482,0	12527,3	4,3
B	71,5	83,6	45,0	36,0	-35,5	41,0	93,6	8,3	12,1	355,6	3,5
DK	4,4	4,8	32,3	9,8	5,3	31,8	53,0	78,5	10,1	230,2	4,3
D	814,4	1103,6	875,4	63,2	9,2	1661,2	2813,0	1022,2	105,3	8467,4	10,3
EL	-206,1	-179,1	-124,1	283,8	86,1	122,0	290,6	100,8	23,9	397,9	3,8
E	-548,7	-150,3	-160,4	141,3	4,1	-98,5	81,2	214,3	20,8	-496,3	-1,3
F	1517,2	476,3	573,8	169,1	261,5	249,0	380,0	209,4	55,0	3891,4	6,6
IRL	-104,7	-74,0	51,6	50,7	-32,8	-164,4	-7,1	78,3	20,0	-182,5	-4,8
I	-447,3	-471,4	-226,0	30,0	-138,8	-12,7	544,7	606,1	181,3	65,9	0,1
L	10,5	4,4	19,4	7,1	2,0	11,0	20,7	20,8	3,6	99,6	22,9
NL	20,8	48,1	133,6	178,4	70,8	137,1	206,8	154,5	53,1	1003,2	6,3
A	4,8	49,8	95,4	-15,2	27,8	105,7	295,1	39,7	17,3	620,4	7,7
P	-391,8	-848,3	-224,9	444,2	22,3	-226,9	-64,0	56,0	11,0	-1222,4	-12,2
FIN	-55,9	-94,5	6,4	-36,6	20,5	12,2	44,8	20,9	2,4	-79,8	-1,5
S	52,8	123,1	34,7	83,6	25,8	120,7	162,5	48,0	24,4	675,8	7,6
UK	299,3	-223,2	-159,9	-56,7	-57,9	300,0	364,1	687,5	140,0	1293,0	2,2

Forrás: European Social Statistics – Demography 2001. EUROSTAT

A nemzetközi vándorlásra vonatkozó adatok bizonytalanok, ezért azokat kellő óvatossággal kell kezelni. A vándorlási egyenleg a népesszám és a természetes szaporodás különbségként jön létre. Ezért nem

azonosak az egyes országok statisztikai hivatalai által közölt vándorlási különbözettel, amelyek a bejelentett vándorlásokon alapulnak és nem veszik figyelembe a be nem jelentett mozgást.

Az Európai Unió jelentős népességet fogadott be az utóbbi negyven évben. 15 millióval többen vándoroltak be az Unió tagállamaiba, mint onnan el. Természetesen ez a szám messze nem tükrözi a tényleges költözések nagyságát, az akár tízszerese is lehet az egyenlegnek. Talán nem állunk messze a valóságtól, ha kijelentjük, hogy az Európai Uniót érintően százmilliószámban kerekedtek fel vándorlók, hogy az Unión belül egyik országból a másikba, illetve az Unió és a világ többi országa között lakóhelyet változtassanak. Nagy volt a „jövés-menés” Európában az utóbbi évtizedekben.

Nagyon lényeges a vándorlási nyereség időzítése. A bevándorlók döntő része 1985 után jött, egyebek közt annak hatására, hogy egyre több volt szocialista ország tette lehetővé állampolgárainak, hogy korlátozások nélkül utazhasson. Mindazonáltal az Uniót érintő vándorlást nem lehet európai „belügynek” tekinteni, mivel az globális jellegű. És ez még akkor is így van, ha az egyes országokba költözők jelentős része az országok volt gyarmatairól, illetve az azok érdekszférájába egykor szorosan odatartozó országokból származik.

A lakosság számához viszonyított bevándorlási többlet szerint (Luxemburgot nem számítva) a legnagyobb befogadó ország Németország, ahol a migrációs nyereség az összlakosság 10 százalékát teszi ki. A másik véglet Portugália, amely lakosságának 12 százalékát veszítette el az utóbbi negyven év migrációs mozgásai következtében. Az EU átlagos, a lakosság 4 százalékát kitevő migrációs nyereségét további négy tagállam – Hollandia, Ausztria, Franciaország és Svédország – múlja felül.

Témánk szempontjából a leglényesebb a migráció demográfiai hatása. Az EU 15 tagállamának népességszáma 1960–2001 között 63 millió fővel gyarapodott, amiből 48 millió a születési többlet, 15 millió pedig a vándorlásokból ered. A kép az 1990-es években megfordult: a népesség száma 14 millió fővel gyarapodott, amiből már több mint 9 millió köszönhető a nemzetközi vándorlásnak. Nagyságához képest még erősebb a migráció hatása a korösszetételben. Úgy becsülhetjük, hogy vándorlás nélkül az időskori függőségi arány, tehát az idősek és az aktív korúak aránya migrációs hatás nélkül 3, a fiatalok függőségi arány 4, a teljes függőségi arány 7 százalékponttal magasabb lenne. A vándorlás tehát nemcsak a népesség számát, de a korösszetételt is jelentősen módosította, lassítva az öregedési folyamatot az Európai Unióban.

4.4. A népesség korösszetétele

Az Unió népessége a Föld legidősebb népességei közé tartozik. Ahogyan minden országban csökken a gyermekszám és emelkedik az élettartam, úgy alakul át a népesség korösszetétele. Ez az átalakulás azonban lassú, ezért nagyon markáns különbségek vannak az országok, ország-csoportok között.

5. táblázat A 60+ évesek aránya az EU-15 országokban és a világban (%)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Föld	8,1	8,2	8,4	8,5	8,6	8,8	9,2	9,6	10,0
Fejlettebb országok ebből:	12,6	13,4	14,5	15,4	15,5	16,4	17,7	18,4	19,5
EU-15	15,6	16,6	17,6	18,3	17,9	19,0	19,9	20,7	21,6
USA	13,3	13,4	14,1	14,8	15,6	16,4	16,6	16,4	16,5
Japán	8,9	9,6	10,6	11,7	12,9	14,8	17,4	20,5	23,0
Oroszország	9,3	10,4	11,9	13,6	13,5	13,9	16,0	16,7	18,6
Fejlődő országok ebből:	6,2	6,1	6,1	6,1	6,3	6,6	6,9	7,3	7,6
Kína	7,2	7,0	6,8	6,9	7,4	8,1	8,6	9,3	10,2
India	5,7	5,8	6,0	6,2	6,5	6,6	6,9	7,2	7,0
Nigéria	4,1	4,1	4,2	4,2	4,3	4,4	4,5	4,7	4,5
Brazília	5,3	5,5	5,7	6,0	6,2	6,3	6,7	7,1	7,9

Forrás: EU-15 kivételével: United Nations - Sex and Age Annual, 1950-2050 (The 1998 Revision), U.S. Bureau of the Census – International Data Base
EU-15: European Social Statistics – Demography 2001. EUROSTAT

Amíg a Föld népességében kerekén 10 százalék az idős ember, az EU 15 tagállamában már jócskán meghaladta a 20 százalékot. 1995-ig az EU-ban élt a legidősebb népesség, amikor Japán hagyta. A fejlett országok sorából kitűnik az USA, főként a bevándorlás által fékezett öregedéssel. A kevésbé fejlett országok a demográfiai átalakulás különböző fázisaiban vannak. Nigériában a továbbra is igen magas gyermekszám miatt még csak 4 százalék az időskorú népesség aránya, míg Kínában a politika által kikényszerített születéskorlátozás emeli az időskorúak arányát 10 százalék fölé. Az EU meglehetősen egyedül áll a nagymértékű elöregedés okozta kihívások megválaszolásában. Mindez indokolja azt a körülményt, amellyel az Unió és tagállamai az időskori ellátás kérdését és azon belül a nyugdíjrendszert kezeli. Olyan súlyú társadalmi problémáról van szó, amelyben az útkeresés, a különböző eszközök, megoldási módok kipróbálása csak részlegesen alkalmazható. Jelenleg 81 millió idős uniós polgárról kell gondoskodni, és ez a szám évről évre növekszik.

A tagállamok elöregedettségi szintje jelentősen különbözik, bár ezek a szintek fejlett országokra jellemzően egytől egyig magasak. A különbségek fő oka a termékenység időbeni alakulásában keresendő, ezt „színesítik” a halandóság és a nemzetközi vándorlás hatásai. A sorból kilóg Írország viszonylag fiatal népessége. Átlagos kora 34,5 év, az idősek (60+ évesek) aránya mindössze 15 százalék. Ezek az értékek az Európai Unió átlagainál 5,1 évvel, illetve 6,5 százalékponttal alacsonyabbak. Ezzel szemben a fiatalok (0–19 évesek) aránya 31 százalék, ami az uniós átlagot 7,8 százalékponttal haladja meg. A jelentős különbség oka egyértelműen az írországi termékenység alakulásában, egészen a legutóbbi időkgig magas szintjében keresendő (lásd az 1. táblázatot).

Írországot leszámítva az idősek aránya 18 százalék (Hollandia) és 24 százalék (Olaszország) között alakul. Hollandia lakossága a bébi-hullám-hegy idején megfigyelt magas gyermekszám, a jelenleg is átlag feletti

TANULMÁNYOK

gyermekvállalás, valamint a kiemelkedő mértékű bevándorlás hatására viszonylag fiatal. Olaszországban a nagyon alacsony születésszámok és az igen dinamikus emelkedő élettartamok eredményezték a kiemelkedő idős-arányt. Általában magas az idősök aránya azokban az országokban, amelyekben a termékenység hosszabb ideje 1,2–1,3-as szinten mozog (Németország, Görögország, Olaszország) és korábban is átlag alatti volt. Svédországban viszont a kiemelkedő élettartam az idősödésben elfoglalt előkelő hely okozója.

6. táblázat Az öregedés mutatószámai az Európai Unió országaiban, 2000

	Átlagos kor	60+ évesek száma (1000)	0-19 évesek aránya (%)	20-59 évesek aránya (%)	60+ évesek aránya (%)	Fiatalkori függőségi arány	Időskori függőségi arány	Teljes függőségi arány
EU-15	39,8	81476,2	23,0	55,4	21,6	0,414	0,391	0,805
EUR-11	39,9	63851,9	22,5	55,7	21,9	0,404	0,393	0,797
B	39,7	2240,8	23,6	54,5	21,9	0,434	0,402	0,836
DK	39,1	1050,6	23,7	56,6	19,7	0,418	0,348	0,767
D	40,9	18881,1	21,3	55,7	23,0	0,383	0,413	0,796
EL	40,3	2438,1	21,8	55,1	23,1	0,395	0,420	0,815
E	39,6	8517,3	21,7	56,7	21,6	0,382	0,381	0,763
F	38,7	12149,9	25,6	53,9	20,5	0,474	0,380	0,855
IRL	34,7	570,6	30,8	54,1	15,1	0,568	0,279	0,847
I	41,4	13792,0	19,8	56,3	23,9	0,351	0,425	0,776
L	38,3	83,2	24,4	56,5	19,1	0,432	0,338	0,771
NL	38,2	2875,9	24,4	57,5	18,1	0,425	0,316	0,740
A	39,5	1650,5	22,8	56,8	20,4	0,402	0,359	0,761
P	38,6	2064,1	23,5	55,9	20,6	0,420	0,370	0,790
FIN	39,2	1026,4	24,7	55,5	19,8	0,444	0,358	0,802
S	40,2	1963,9	24,2	53,6	22,2	0,451	0,413	0,864
UK	38,8	12171,7	25,3	54,3	20,4	0,465	0,376	0,841

Forrás: European Social Statistics – Demography 2001. Eurostat

Az átlagosnál valamivel fiatalabb népességű országok között kiemeljük a két nagyot, Franciaországot és az Egyesült Királyságot. Mindkét országra jellemző, hogy eddig elkerülték a termékenység „mélyrepülését”, miközben jelentős számú bevándorlót fogadtak be, és a halandóságban sincs lemaradásuk a többiekhez képest. Figyelmet érdemel Spanyolország, Ausztria és Portugália, ahol a gyermekvállalás szintje korábban meghaladta az uniós átlagot, mára azonban kialakult a „mélyrepülés”. Várható, hogy ezek az országok viszonylag gyorsan csatlakoznak az igen idős lakosságú német–görög–olasz csoporthoz, Spanyolország pedig egyhamar át is veheti a vezető helyet az öregedésben.

Az Unió egészét tekintve 100 aktív korúra 41 fiatal és 39 idős ember jut, de vannak olyan tagállamok, ahol jócskán meghaladja a fiatalok aránya az idősekét. Kiemelkedik Írország, ahol ez az arány kétszeres, de jó helyzetben van Hollandia, Luxemburg, Franciaország, az Egyesült Királyság, Finnország és Dánia is, ahol a fiatalok legalább egyötöddel meghaladják az idősebb populációt. Három országban, Németországban,

Olaszországban és Görögországban viszont már több az idős, mint a fiatal, Spanyolországban pedig gyakorlatilag megegyezik a számuk. Olaszországban 100 aktív korúra 35 fiatal és 43 időskorú jut.

5. Elöregedés az új tagállamokban

2004-ben 10 új tagállammal bővült az Európai Unió. A közép-európai országok, valamint Ciprus¹ és Málta csatlakozásával kb. 75 millió fővel, nagyjából 20 százalékkal gyarapodik az Unió népessége. Uniós méretekben egy nagyobb (Lengyelország), két gyengén közepes (Csehország és Magyarország) és több kisméretű, sőt miniállam lesz az Európai Unió tagja. Demográfiai jellemzőiket tekintve ezek alacsony gyermekszámú, alacsony élettartamú, többségében elvándorlási többletet mutató országok. Mindez ellentétben áll a tagállamok közvéleményében még ma is élő sztereotípiákkal, miszerint a mi földrajzi régióinkban fiatal, magasabb gyermekszámú és növekvő népesség van, szemben az Európai Unióval.

Ami a termékenység alakulását illeti, valóban volt két olyan évtized – az 1970-es és az 1980-as évek –, amikor a közép-európai régióban magasabb volt a gyermekszám, mint az Unióban. Kiderült azonban, hogy csak fáziskésésről van szó, egyfajta keleti termékenységi minta továbbéléséről. A rendszerváltozások nyomán minden országban „sürgősen” alacsonnyá vált a termékenység, és a lehető leggyorsabb mintaváltási folyamatnak vagyunk tanúi. Ahogy a gyermekszám, úgy az élettartam is többé-kevésbé megrekedt az 1970-es, 1980-as években Közép-Európában. Az Unió országaitól való távolság megnőtt, sőt a rendszerváltozások környékén az országok egy részében, főleg a Baltikumban, kisebb mértékben Magyarországon halandósági krízis is kialakult.

A nemzetközi vándorlás tendenciái is eltérőek a jelenlegi 15 tagállam és a csatlakozó országok között. Utóbbiakban jellemzővé vált a negatív egyenleg, azaz többen hagyták el az országokat, mint ahányan odavándoroltak. Néhány országban, így Magyarországon is, a rendszerváltozás után a vándorlás előjelet váltott. Hazánkban az 1990-es évek során mintegy 200 ezer fős bevándorlási többlet keletkezett. Ennek ellenére a közép-európai országokat ma még inkább a kibocsátó, mint a befogadó országok között tartják számon.

¹ Mint közben kiderült, Ciprusnak csak a görög része csatlakozott, ezért az adatok ebben a vonatkozásban kevésbé fontosak.

TANULMÁNYOK

7. táblázat Teljes termékenységi arányszám a csatlakozó országokban

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
EU-15	2,59	2,72	2,38	1,96	1,82	1,60	1,57	1,42	1,53
Csehország	2,11	2,18	1,91	2,43	2,10	1,96	1,89	1,28	1,14
Észtország	:	:	2,16	2,04	2,02	2,12	2,05	1,32	1,39
Magyarország	2,02	1,82	1,98	2,35	1,91	1,85	1,87	1,58	1,33
Lettország	:	1,74	2,01	1,96	1,90	2,09	2,02	1,25	1,24
Litvánia	2,60	2,40	2,40	2,20	2,00	2,10	2,00	1,49	1,33
Lengyelország	2,98	2,52	2,20	2,27	2,28	2,33	2,04	1,61	1,34
Szlovákia	3,07	2,78	2,40	2,55	2,32	2,25	2,09	1,52	1,20
Szlovénia	2,18	2,43	2,10	2,16	2,11	1,72	1,46	1,29	1,25
Ciprus	3,51	:	2,54	2,01	2,46	2,38	2,42	2,13	1,83
Málta	3,62	2,47	2,02	2,27	1,99	1,96	2,05	1,83	:

Forrás: European Social Statistics – Demography 2001. Eurostat

8. táblázat Születéskor várható élettartam a csatlakozó országokban

	Születéskor várható élettartam, férfiak					Születéskor várható élettartam, nők				
	1960	1970	1980	1990	1999	1960	1970	1980	1990	1999
EU-15	67,4	68,4	70,5	72,8	74,9	72,9	74,7	77,2	79,4	81,2
Csehország	67,9	66,1	66,8	67,6	71,4	73,4	73,0	73,9	75,4	78,1
Észtország	64,3	65,5	64,1	64,6	65,5	71,6	74,1	74,1	74,6	76,3
Magyarország	65,9	66,3	65,5	65,1	66,4	70,1	72,1	72,7	73,7	75,2
Lettország	65,2	66,0	63,6	64,2	64,9	72,4	74,4	74,2	74,6	76,2
Litvánia	64,9	66,9	65,5	66,6	67,1	71,4	74,8	75,4	76,2	77,4
Lengyelország	64,9	66,6	66,9	66,7	68,8	70,6	73,3	75,4	76,3	77,5
Szlovákia	68,4	66,7	66,8	66,6	69,0	72,7	72,9	74,3	75,4	77,0
Szlovénia	66,1	65,0	67,4	69,5	71,3	72,0	72,4	75,2	77,4	78,8
Ciprus	:	:	72,3	74,1	75,3	:	:	77,0	78,6	80,4
Málta	66,5	68,4	68,5	73,7	75,1	70,5	72,6	72,7	78,1	79,3

Forrás: European Social Statistics – Demography 2001. Eurostat

Mindennek összhatására a csatlakozó országok népessége ma még fiatalabb, mint az Európai Unióé. Ebben egyaránt szerepet játszik a magasabb halandóság és a korábban magasabb gyermekszám. A fiatalok arányai minden országban felette állnak, az időseké alatta maradnak az uniós átlagnak. A függőségi arányokban már kisebbek a különbségek. A legutolsó évek termékenységi és halandósági adataiból pedig az látszik, hogy a közép-európai országok fokról fokra felzárkózhatnak az uniós átlaghoz, már ami a korösszetétel főbb arányait illeti.

9. táblázat Az öregedés mutatószámai a csatlakozó országokban, 2000

	60+ évesek száma	0-19 évesek (%)	20-59 évesek (%)	60+ évesek (%)	Fiatalkori függőségi arány	Időskori függőségi arány	Teljes függőségi arány
EU-15	81476	23,0	55,4	21,6	0,414	0,391	0,805
Csehország	1873	23,4	58,4	18,2	0,401	0,312	0,713
Észtország	292	25,5	54,2	20,3	0,470	0,374	0,844
Magyarország	1974	23,6	56,7	19,7	0,416	0,346	0,763
Lettország	501	25,3	54,1	20,7	0,467	0,383	0,850
Litvánia	684	27,1	54,4	18,5	0,498	0,340	0,838
Lengyelország	6393	28,3	55,2	16,5	0,512	0,300	0,812
Szlovákia	831	28,1	56,5	15,4	0,497	0,272	0,770
Szlovénia	378	23,2	57,8	19,0	0,402	0,329	0,731
Ciprus	102	31,3	53,4	15,4	0,587	0,288	0,874
Málta	60	31,3	53,4	15,4	0,587	0,288	0,874

Forrás: European Social Statistics – Demography 2001. Eurostat; OECD Online Database – Labour Force Statistics 2002. www.oecd.org

Megjegyzés: Ciprusnál a kormány által ellenőrzött területen. Málta korösszetételét Cipruséval azonosnak vettük.

Az Unióban 100 gazdaságilag aktív személyre 131 nem aktív jut. Közép-Európában vannak ennél jóval kedvezőbb és jóval kedvezőtlenebb helyzetben lévő országok. Előbbire példa Csehország és Szlovákia 1,096-es, illetve 1,154-es eltartási arányszámmal. Ugyanakkor Lengyelországban 100 gazdaságilag aktívra 141, Magyarországon 151 eltartott jut. A magyarországi értéknél csak Olaszország eltartási arányszáma rosszabb az Unió országai között.

6. Demográfiai távlatok

Az Európai Unió tagállamaira több népesség-előreszámítás is készült az utóbbi években. Az EUROSTAT forgatókönyvei (2001) mellett az ENSZ kétévenként (legutóbb 2002-ben) megjelent világnépesség-előreszámításai tájékoztatnak a statisztikai megfigyelések és a tudományos vizsgálatok alapján kimunkált jövőképről. A demográfiai előrebecslések különösen hosszú távot fognak át, mert a folyamatok ilyen időtávon bontakoznak ki a maguk teljességében, hiszen a népesség kicserélődése egy igen lassú folyamat. Itt egy speciális európai előreszámítást használunk, melyet az 1999. évi Európai Népeségi Konferenciára dolgoztak ki, kimondottan azzal a céllal, hogy felmérjék az uniós bővítés lehetséges demográfiai következményeit (a továbbiakban: EPC99 előreszámítások).²

Az EPC99 előreszámítások két feltételrendszeret alkalmaznak, ennek megfelelően két, markánsan eltérő demográfiai forgatókönyvet számolnak ki. Az „Egységes” scenárióban minden ország ugyanazokhoz a távlati mutatószámokhoz közelít. A termékenység szintje egységesen 1,8-

² Browser for Database. EPC99 European Population Scenarios 1996–2020. Version 1.1. Written by Corina Huisman and Evert van Imhof. NIDI 1999.

TANULMÁNYOK

nak tételezett, a férfiak születéskor várható élettartama 83 év lesz, a nőké 86 év, valamint évente 2,5 ezreléknyi bevándorlási többlet is keletkezik. A „Differenciált” szcenárióban a termékenység Észak-Európától Nyugat- és Dél-Európán keresztül Közép-Európáig 1,6-tól 1,3-ig csökken. Az élettartamokban az Unió javára öt év előny marad fenn. A nemzetközi vándorlás arányszáma Északon és Nyugaton 1,5, Délen 2,5 ezrelék, a csatlakozó országok övezetében viszont negatív, -0,5 ezrelék.

Az első számú sokkoló eredmény az, hogy az Európai Unió jelenlegi 15 tagállamának együttes népességszáma a mostani 376 millióhoz képest 2050-re 341 és 424 millió fős intervallumban várható, tehát középértéken növekszik. Egyáltalán nincs szó tehát arról a súlyos létszámcsökkenésről, ami hosszabb ideje befészkelte magát a köztudatba. 2020-ig egyetlen országban sem várható számottevő, a népesség öt százalékát meghaladó létszámcsökkenés, még oly kedvezőtlen feltételezések mellett sem. Mindez arra vezethető vissza, hogy noha a gyermekszám alacsony az egész régióban, de ma már nem egyedül a gyermekszám határozza meg a népességek jövőjét. Sőt, az Európai Unió országai példát mutatnak egy új reprodukciós modell érvényesítésére. Ebben a modellben létszámmegőrző, növelő szerep jut a halandóságnak és a migrációnak is, mégpedig a gyermekszámmal összemérhető nagyságrendben.

A szcenáriók másik sokkoló eredménye az öregedési folyamat felgyorsulásának, az új előregedési hullám létrejöttének kimutatása. Számítások szerint a baby boom-korosztályok idős korba lépése csak nyitánya lesz ennek az előregedési szakasznak, mely töretlenül folytatódik, és egyharmados szintre nyomja fel az idősek arányát. Vagyis 2050-ben minden harmadik polgár a 60+ évesek csoportjába tartozik majd, az EPC99 előreszámítások szerint.

A harmadik sokkoló eredmény a csatlakozó országokat érinti. A számítások szerint ugyanis, fiatalabb korösszetételük ellenére, jelentős népességcsökkenésnek néznek elébe. A népességcsökkenés a földrajzi régió szintjén még ez „Egységes” szcenárióban is kialakul (78,6 millióról 77,5 millióra), a „Differenciált” forgatókönyv szerint pedig egyenesen drámai mértékű (a népességszám 2050-ben mindössze 58 millió fő).

Témánk szempontjából különös figyelmet érdemel az időskori létszámok és arányok, a függőségi mutatók és az eltartási arányszámok alakulása. Az idősek száma 2020-ban az EU-15 övezetben 102–107 millió fő, az EU-25 övezetben 120–125 millió fő között várható. Ez a 2000. évi létszámokhoz képest 20–30 milliós, 25–40 százalékos többletet jelent. A változás mértékét tekintve az „Egységes” forgatókönyvben Hollandia áll az első helyen az idősek létszámának 52 százalékos növekedésével. Igen jelentős a növekedés Finnországban és Írországban, a csatlakozó országok közül Lengyelországban és Szlovákiában, az idősek száma mindenhol legalább 40 százalékkal emelkedik 2020-ig. A változások a „Differenciált” szcenárióban még nagyobbak. 2050-ig az idősek száma több országban megduplázódik, míg másokban – ahol a népesség már ma is igen öreg – a változások szerényebbek.

Nagyon markáns tendencia az idősek aránynövekedése. 2050-ig az Unió egészét nézve a 60+ évesek aránya 32–35 százalékra emelkedik. Ennél lényegesen magasabb idős arányok várhatók Dél-Európában és

Hablicsek-Pákozdi: Az elöregedő társadalom szociális kihívásai

TANULMÁNYOK

Hablicsek-Pákozdi: Az elöregedő társadalom szociális kihívásai

Közép-Európában. Az idősödés átfogó, a teljes korösszetételt érintő jellege mutatkozik meg abban, hogy megkezdődik az aktív korúak arányának csökkenése is. Az Unió egészében a 20–59 évesek aránya jelenleg 55–56 százalék, 2050-re pedig 47 százalék várható.

Végül az eltartási arányszám alakulására hívjuk fel a figyelmet. Az uniós átlag jelenleg 1,3, 2050-ben pedig 1,7 várható változatlan aktivitási arányok mellett. Külön figyelmet érdemelnek azok az országok, ahol az eltartási arány igen magas szintre nő, négy országban – Görögország, Spanyolország, Olaszország és Magyarország – várhatóan a kettőt is meghaladja.

7. A demográfiai öregedés nyugdíjrendszerekkel összefüggő kihívásai

Az európai társadalmak korösszetételének változása és a negatív demográfiai tendenciák a szakembereket és az állami vezetőket cselekvésre kényszerítik. A nemzeti és közösségi fellépést sürgetik az államháztartások egyensúlyát érintő és a makrogazdasági teljesítményt hosszabb távon befolyásoló hatások. Ennek köszönhetően az elmúlt másfél évtizedben a szociális ellátórendszer működésének és finanszírozhatóságának biztosítását célzó intézkedések középpontjába a demográfiai mutatók elemzése és a stratégia kidolgozása került. A demográfiai tények ismeretében csak átfogó, egymással összhangban álló intézkedések vezethetnek eredményre.

A tagállamok és a közösségi intézmények egyaránt nagy hangsúlyt fektetnek az előregedés pénzügyi kihívásainak kezelésére. A társadalom többségét érinti ugyanis a nyugdíjrendszerek finanszírozhatóságának megőrzése. Az előrejelzések két problémára mutatnak rá:

- a nyugdíjak jövőbeli finanszírozási nehézségeire,
- a jelenlegi nyugdíjvárományok teljesíthetőségének problémáira.

A nyugdíjrendszereket érintő hatások és a pénzügyi feszültségek súlyossága tagállamonként eltérő, amit a tagállamok következő sajátosságai befolyásolnak:

- gazdasági és társadalmi berendezkedés, fejlettség, piaci viszonyok;
- az állami és az egyén szerepe a szociális ellátórendszerben;
- a hagyományos családmodell változásai, a kulturális tradíciók;
- a munkaerőpiac sajátosságai és szabályozása (társadalmi, erkölcsi, jogi);
- a nyugdíjrendszerek közötti történelmi és szabályozási különbségek.

A különbségek ellenére a párhuzamos fejlődés jeleit is megtaláljuk, különösen, ami a közös problémákkal összefüggő útkeresés módját és eszközeit illeti. A kilencvenes évek európai nyugdíjreform hulláma a megváltozott társadalmi és gazdasági feltételrendszerhez való igazodás következménye. A szóban forgó reformokat lényegében ugyanazok a problémák kényszerítették ki. A reformok a hosszú távú fenntarthatóság

és a stabil államháztartási egyensúly biztosítására irányultak, de ütemezésük és mélységük tagállamonként eltérő.

A reformstratégiák vizsgálata előtt összefoglaljuk, hogy milyen problémákat jelent a nyugdíjrendszerek szempontjából az elöregedés, és hogy milyen európai válasz fogalmazódott meg ezzel szemben. Az időskorú népesség számának és arányának növekedése elsősorban az állami nyugdíjak színvonalát veszélyezteti. A források kimerülése a kis összegű ellátások folyósítását is lehetetlenné teheti. Ezt a félelmet támasztják alá mindazok az elemzések, amelyek a reformok alapját jelentik. Ez a probléma arra mutat rá, hogy a szociális ellátórendszert és a kapcsolódó területeket (gazdaság-, pénzügy-, foglalkoztatás és szociálpolitika) együtt kell vizsgálni és átalakítani. Ha az európai nyugdíjreformok általános jellemzőit megnézzük, ezt a tételt a tagállami intézkedések egész sora – csakúgy, mint a közösségi fellépés iránya – is megerősíti. Említhetnénk azonban a kilencvenes évek magyar nyugdíjreformját is, amelyet ugyancsak az előző fejezet részben bemutatott demográfiai változás, illetve annak előre jelzett gazdasági, pénzügyi következményei tettek szükségessé.

Az összehangolt és átfogó intézkedésre jó példa az Európai Unióban alkalmazott nyitott koordináció módszere. A nyitott koordináció keretében a tagállamok nyugdíjrendszerei közös célkitűzéseket követnek, ezáltal közös fejlődési pályára „kényszerülnek”. A nyugdíjrendszerek nyitott koordinációja a következő alapelvekre épül:

- a nemzeti sajátosságok figyelembevételével szociális rendeletetésük betöltésének biztosítása;
- hosszú távú finanszírozhatóságuk feltételeinek megteremtése, valamint
- a megváltozott társadalmi körülményekhez való igazodás és a rendszerek összehangolt modernizációja.

8. Reformstratégiák a nyugdíjrendszerek pénzügyi fenntarthatóságának védelmében

A nyugdíjrendszerek reformja érdekében 2001 decemberében Laekenben döntöttek a nyitott koordinációs mechanizmus elindításáról, amely kettős kötelezettséget ró a tagállamokra: egyrészt az együttműködés vállalását, másrészt azt, hogy a konkrét célkitűzések elérése érdekében aktív erőfeszítéseket kell tenni és hosszú távú stratégiai gondolkodást kell bemutatni. A nyitott koordináció célja a stabil finanszírozhatóság és az ellátások megfelelő biztosítása. A tisztességes életszínvonalat garantáló jövőbeli nyugdíjak annak függvényei, hogy az egyes országok a rohamosan öregedő társadalom feltételei között milyen mértékben képesek biztosítani a rendszerek fenntartható finanszírozását. Ennek egyetlen lehetséges útja, hogy a rendszereket az átfogó nemzeti stratégia alapján szilárd pénzügyi alapokra helyezik. Ebből a szempontból a nyitott koordináció módszerének legfontosabb elemei:

- a tagállamokat a nyugdíjrendszerek működésével összefüggésben tapasztalatcserére és együttműködésre kötelezi;

TANULMÁNYOK

- fórumot biztosít arra, hogy az egyes rendszerek teljesítménye közösen elfogadott indikátorok alapján mérhető legyenek;
- a tagállamokon számon kérhetőek a közös célok és a bevezetett intézkedések.

Bármilyen is a szervezetük, szabályozásuk vagy finanszírozásuk módszere (felosztó-kirovó vagy tőkefedezeti), az állami nyugdíjrendszerek pénzügyi transzfereket nyújtanak kedvezményezettjeiknek. Ezt túlnyomó részben a nemzetgazdaság pillanatnyi teljesítményének függvényében tehetik meg. Egyetlen rendszer sem képes megfelelő színvonalú ellátásokat biztosítani, ha a gazdasági teljesítmény nem fedezi a szükséges anyagi forrásokat. A nyitott koordináció módszere azonban nem rendszersemleges, hanem a megoldások egész tárházát biztosítja. Ugyanakkor prioritást élveznek az állami nyugdíjkiadásokat érintő megoldások. A reformokban nagy hangsúlyt kapnak a kiadások csökkentésére irányuló törekvések, amelyet alátámasztanak a 13. sz. táblázat adatai, amit már a kilencvenes évek nyugdíjreformjainak mérhető, illetve várható hatásait is figyelembe veszik.

13. táblázat Az állami nyugdíjkiadások alakulására vonatkozó előrejelzések az EU-15 tagállamában a GDP százalékában

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Változás 2000–50
B	10,0	9,5	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,3
DK	10,5	11,3	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	2,9
D	11,8	11,4	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
EL	12,6	12,4	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
E	9,4	8,8	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
F	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	15,8	3,8
IRL	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,1	4,4
I	13,8	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	0,2
L	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	1,9
NL	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	5,7
A	14,5	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	2,5
P	9,8	10,9	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	3,4
FIN	11,3	10,9	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
S	9,0	9,2	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	1,7
UK	5,5	5,3	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	-1,1

Forrás: EPC (Foglalkoztatáspolitikai Bizottság) 2001

Az állami nyugdíjkiadások 2000–2050 között prognosztizált növekedése a GDP ráfordítás 3–5 százalékpontos emelkedését jelzi. Ez az EU átlagot alapul véve a 2000-ben mért 10,4 százalékról 2050-re 13,3 százalékra ugró növekedést jelent. Mindezek ellenére alapkövetelmény, hogy biztosítsák a nyugdíjrendszerek fenntartható finanszírozását és a megfelelő színvonalú – az aktív életpálya alatt elért életszínvonal fenntartását és tisztességes megélhetést lehetővé tevő – ellátásokat. Mindezek érdekében a nyitott koordináció keretében a nemzeti nyugdíjstratégiák alakítását, az alábbi konkrét célkitűzések határozzák meg:

- magas szintű foglalkoztatottság elérése – összhangban a nemzeti foglalkoztatáspolitikai stratégiákkal;
- az időskorú népesség munkaerő-piaci és nyugdíjrendszerbeli részvételének ösztönzése – a foglalkoztatáspolitikai és adópolitikai összefüggések figyelembevételével;
- az államháztartás egyensúlyának fenntartása az állami nyugdíjrendszer megfelelő reformjának végrehajtásával – ez egyidejűleg stabil pénzügypolitikát és az államadósság csökkentését, illetve a nyugdíj-tartalékalapok létrehozását feltételezi;
- igazságos és méltányos egyensúly biztosítása az aktív korúak és a nyugdíjasok – azaz a finanszírozók és a kedvezményezettek között, a generációk közötti szolidaritás erősítésével;
- a magán- és állami nyugdíjrendszerek összhangjának biztosítása megfelelő színvonalú és biztos jövőbeli ellátások nyújtására való képességük garantálásával.

Az eddigi nyugdíjreformok a következő közös vonásokkal rendelkeznek:

- a kilencvenes években bevezetett, valamint az utóbbi 2-3 évben megkezdett nyugdíjreformok lényegében már a 21. század követelményeit tüzték zászlajukra;
- a reformok nem egyszeri intézkedéscsomag eredményei, hanem a fokozatosság és a folyamatosság jellemzi ezeket;
- a legtöbb tagállam – különösen Németország, Franciaország, Ausztria, Spanyolország – további intézkedéseket tervez annak érdekében, hogy a megkezdett reformok elmaradt elemeit és a reformok tapasztalatait radikálisabb lépésekkel hasznosítsák;
- a nyugdíjreformok egyik karakterisztikus eleme a magánnyugdíj szerepének erősödése, amely az állami terhek csökkentését az egyéni felelősség erősítésével párosítja.

Bár e megállapítások elsősorban a 15 tagállamokra vonatkoznak, de a 2004-ben csatlakozó tagállamok többségében is hasonló folyamatok zajlanak. Magyarországon például a nyugdíjreform szintén több lépésben jött létre, sőt, az új követelményeknek megfelelő folytatása a következő évek feladata.

A következőkben az EU-tagállamoknak az öregedő társadalom kihívásaira adott válaszait vizsgáljuk meg közelebbről. A tagállamok hosszú távú stratégiai elemei közül csak a legfontosabb, általánosnak tekinthető vagy esetleg úttörő jellegű intézkedéseket ismertetjük.

8.1. A foglalkoztatási szint emelése és az aktív életpálya kiterjesztése

A foglalkoztatási szint növelése, a munkanélküliek és az inaktívok visszavezetése a munkaerőpiacra fontos célkitűzés. Ezzel lehet leginkább enyhíteni az aktív korú munkaerő csökkenéséből eredő problémákat. Az alacsonyabb foglalkoztatási rátával rendelkező, az idősebb korcsoportba tartozók munkaerő-piaci helyzetének javítása két okból fontos:

TANULMÁNYOK

- enyhíti a nyugdíjrendszerek finanszírozási nehézségeit;
- a megfelelő nyugdíjjogosultságok megszerzésével enyhíti a szociális ellátórendszer terheit.

Mindezek alapján a tagállamok elkötelezték magukat az inaktívak, különösen a nők és az időskorúak munkaerő-piaci integrációja mellett, ami jól megfigyelhető a családpolitika és a foglalkoztatáspolitikai szemléletváltásában. A nők és az időskorúak, illetve az idősebb korosztályba tartozó – 55-64 év közötti – munkavállalók elhelyezkedését, és munkában tartását ösztönző aktív foglalkoztatáspolitikai intézkedések hatása a nyugdíjfinanszírozás szempontjából is egyértelműen mérhető. A társadalmi szemléletváltás ugyan lassan halad – különösen, ami a hagyományos családi szerepek újraértékelését illeti –, de pénzügyi ösztönzőkkel támogatják ezt a folyamatot.

A nők foglalkoztatási helyzetének javításához elsősorban a gyermeknevelés és elhelyezés megkönnyítése, a rugalmas munkaidő lehetővé tétele és különösen az atipikus munkavállalási formák alkalmazásának ösztönzése járulhat hozzá. Feltétlenül meg kell említeni a nyugdíjas családtagok bevonásának ösztönzését a gyermeknevelésbe. Az időskorúak munkaerejének kihasználásával csökkenthető a szociális kirekesztés kockázata, egyúttal növelhető az aktív korú női munkavállalók száma. Magyarországon a nagyszülői gyás bevezetésének célja ugyancsak az aktív korú nők munkaerő-piaci integrációja.

14. táblázat *A Lisszaboni és Stockholmi foglalkoztatási célok irányába mutató fejlődési folyamat*

	Teljes foglalkoztatási ráta (15–64 életév között)			Nők foglalkoztatási rátája (15–64 év között)			Idősebb munkavállalók foglalkoztatási rátája (55–64 év között)		
	2001	Változás 2000– 2001	Változás 1995– 2001	2001	Változás 2000– 2001	Változás 1995– 2001	2001	Változás 2000– 2001	Változás 1995– 2001
B	59,9	-0,6	3,8	51,0	-0,5	6,0	25,1	-1,2	2,2
DK	76,2	-0,1	2,8	72,0	0,4	5,3	58,0	2,3	8,2
D	65,8	0,4	1,2	58,8	0,9	3,5	37,7	0,2	0,0
EL	55,4	-0,3	0,7	40,9	-0,3	2,8	38,0	-0,6	-0,3
E	57,7	1,5	10,9	43,0	1,8	11,2	39,2	2,2	6,8
F	62,8	0,7	3,2	56,0	0,8	3,8	31,9	2,0	2,6
IRL	65,7	0,6	11,1	54,9	0,9	12,9	46,8	1,5	7,0
I	54,9	1,1	4,0	41,1	1,5	5,7	28,1	0,3	-0,5
L	62,9	0,2	4,2	50,9	0,8	8,3	24,4	-2,3	0,7
NL	74,1	1,2	9,4	65,2	1,7	11,5	39,6	1,4	10,3
A	68,4	0,0	-0,3	60,1	0,5	1,0	28,6	-0,2	-1,5
P	68,7	0,5	4,9	61,0	0,7	6,6	50,1	-0,9	3,8
FIN	68,2	0,8	6,4	65,4	1,0	6,3	45,8	3,6	11,0
S	74,1	1,1	3,1	72,4	1,3	2,8	66,8	1,9	5,1
UK	71,8	0,3	3,2	65,1	0,3	3,3	52,3	1,5	4,7
EU-15	64,1	0,7	4,0	55,0	0,9	5,3	38,8	1,0	2,8
CÉL	2010	70%		60%-ot meghaladó			50%		

Forrás: EUROSTAT

A nők gazdasági aktivitásának és általában a foglalkoztatási szintjének növelése központi szerepet tölt be a hosszú távú nyugdíjreformban. A strukturális változást elősegítő eszközök természetesen tagállamonként változnak. Az állami beavatkozásnak vannak általánosan jellemző elemei, még azokban a tagállamokban is, ahol a foglalkoztatási helyzet kifejezetten kedvező:

- az adórendszeren belül a munkavállalást ösztönző elemek erősítése;
- a munkakörülmények és a munkahelyi egészségvédelem javítása;
- a folyamatos képzés és az élethosszig tartó tanulás ösztönzése és támogatása.

A magasabb foglalkoztatási szint nyugdíjkiadásokra gyakorolt, hosszú távú hatásai nehezen mérhetőek. A Lisszaboni foglalkoztatási célkitűzés elérésére irányuló fejlődést alapul véve a várható kiadáscsökkenés azonban közelítőleg meghatározható. A foglalkoztatási arányok 5 százalékpontos növekedése a GDP nyugdíjkiadásokra fordított arányának 0,5 százalékpont körüli csökkenését jelentené. A foglalkoztatási arányok növekedése a szociális ellátórendszerrel való függőség és a korai nyugdíjba vonulás lehetőségének csökkentésével együtt további pozitív hatást eredményezhet az államháztartás egésze szempontjából.

A foglalkoztatási helyzet javításának, illetve a nyugdíjrendszerek pénzügyi stabilitásának és fenntarthatóságának céljával áll összefüggésben további két reformintézkedés:

- az alkalmazott (törvényes) nyugdíjkorhatárok felülvizsgálata, valamint
- a munkaerőpiacról való korai kivonulás lehetőségeinek korlátozása.

Látnunk kell azonban, hogy a nyugdíjkorhatárok emelése, illetve az aktív életszakasz kiterjesztésének ösztönzése nemcsak a nyugdíjrendszerek pénzügyi egyensúlya miatt szükséges. Ez összefüggésben van a nyugdíjazáskor várható élettartam emelkedésével is. A várható élettartam emelkedése a munkával töltött, illetve a nyugdíjazást követő évek közötti arányok és kapcsolat újraértékelését igényli. Az elmúlt évtizedekben a tagállamok többségében megfigyelhető volt, hogy amíg a nyugdíjazáskor várható élettartam évtizedenként egy évvel emelkedett, addig a tényleges nyugdíjba vonulás életkora ennél nagyobb mértékben csökkent. Az ellentétes tendenciák a nyugdíjrendszerek jogosultjainak ugrásszerű növekedéséhez vezettek, ami veszélyezteti az érintett ellátórendszerek pénzügyi egyensúlyát. Ezek ellensúlyozására a nyugdíjreformok központi eleme a kötelező nyugdíjkorhatár emelése volt, ami megtörtént Magyarországon is. A nyugdíjkorhatár fokozatos emelése és a jogosultsági feltételek szigorítása a munkaerőpiacon maradás és tartás egyik legfontosabb „kényszerítő” eszközének bizonyult. A kötelező nyugdíjkorhatár emelése – az olyan, egyébként is magasabb nyugdíjkorhatárt alkalmazó országokban, mint Hollandia, Dánia, Svédország és Németország – nem feltétlenül jelent megoldást. Különösen azokban az országokban nem, ahol a tényleges nyugdíjba-vonulás életkora ennél jóval alacsonyabb. Ezért elsődleges cél lehet a munkavállalók és munkáltatók nyugdíjazásra vonatkozó döntéseinek befolyásolása. Ennek eszközei a nyug-

TANULMÁNYOK

díjrendszerbeli szigorításoktól kezdve más szektorok szabályozásával – így különösen az idősebb munkavállalók foglalkoztatásához az adórendszer keretében nyújtott kedvezményekkel – való ösztönzésig igen változatosak lehetnek. Az ellenösztönzők a következők lehetnek:

- a nyugdíjak színvonalának csökkentése;
- az előnyugdíjasok járulékfizetési kötelezettségének bevezetése, feltételeinek szigorítása;
- a rokkantsági nyugdíj és a munkanélküliségi ellátás jogosultsági feltételeinek szigorítása.

Ezekkel szemben az idősebb korosztályok gazdasági aktivitásának megőrzése érdekében pozitív hatással járhat, ha a nyugdíj igénybevételének elhalasztását nyugdíjnövekménnyel jutalmazza, vagy a munkavégzés mellett a nyugdíj fokozatos igénybevételét (a rugalmas nyugdíjba vonulást) vezetik be. Az ösztönzők összefoglalását a 15. számú táblázat tartalmazza.

15. táblázat A rugalmas nyugdíjba-vonulást támogató tagállami szabályozás az állami nyugdíjrendszerben

	Előnyugdíj	Rendes nyugdíjkorhatár	Elhalasztott nyugdíjazás	Nyugdíj melletti munkavállalás
B	60. életév betöltésétől 28 év biztosítási idővel (2005-től 35 év)	Férfiak: 65 Nők: 62 (2009-től 65)	Nincs	Csökkentett nyugdíj-összeg, ha a kereset meghalad egy összeg-határt
DK	Nincs	65 év	Nincs	Fokozatos csökkentés évi 30.000 euró összegű kereset felett
D	Szigorú feltételekkel 2011-ig a 60. életév betöltésétől; 35 év biztosítási idővel a 63. életév betöltésétől 0,3%/hó nyugdíj-csökkentés mellett	65 év	Nincs felső határ, 0,5%/hó nyugdíj-növekmény	A 65. életévig csökkentett nyugdíj-összeg, ha a kereset meghalad egy összeghatárt. 65. életév után korlátlan
GR	60. életévtől	65 év	Nincs	Csökkentett nyugdíj
E	60. életévtől csökkentett összegű nyugdíj	65 év	Nincs	A 60. életévtől rész-nyugdíj és részmunka-idős munka-vállalás. 65. életévtől korlátlan.
F	Nincs	60 év	Nincs felső határ	Bizonyos feltételekkel, de nem jár nyugdíj az utolsó munkáltatónál történő foglalkoztatás idejére
IRL	Nincs	65–66 év	Nincs	A 66. életév után korlátlan
I	37 év biztosítási idővel vagy az 57. életév betöltésétől 35 év biztosítási idővel (csak a magánszektorban foglalkoztatottaknak)	Régi keresetfüggő rendszerben férfiak: 65 év, nők: 60 év. Az új NDC rendszerben 57 év	Nincs felső határ	40 év járulékfizetés után vagy a nyugdíjkorhatár elérésétől, egyébként csak az önfoglalkoztatók számára nyugdíj-csökkentéssel

Hablicsek-Pákozdi: Az elöregedő társadalom szociális kihívásai

	Előnyugdíj	Rendes nyugdíjkorhatár	Elhalasztott nyugdíjazás	Nyugdíj melletti munkavállalás
L	57–60. életév és 480 biztosítási hónap	65 év	65. életévig	Rendes nyugdíjnál korlátlan, előnyugdíjnál a minimálbér 1/3-áig
NL	Nincs	65 év	Nincs	Korlátlan
A	Férfiak: 61,5 év Nők: 56,5 év (61,5 év 2029-től)	Férfiak: 65 év Nők: 60 év (65 év 2033-tól)	Korlátozott lehetőség	Rendes nyugdíjnál korlátlan, előnyugdíjnál a nyugdíj nem jár, ha a havi kereset összege 302 eurót meghaladja
P	55. életév betöltésétől 30 év biztosítási idővel, csökkentett összegben. 60. életév munkanélküli esetén	65 év	Maximum 5 évig	Korlátlan
FIN	60. életév	65 év	Nincs felső Korhatár	Korlátlan
S	61. életév betöltésétől csökkentéssel	65 év	Nincs felső korhatár	Korlátlan
UK	Nincs	Férfiak: 65 év Nők: 60 év (65 év 2020-tól)	Maximum 5 évig, 2010-től korlátlan	Korlátlan

Forrás: MISSOC

Az aktív életpálya kiterjesztése, illetve a nyugdíjazás elhalasztása csökkenti a nyugdíjrendszerek kiadásait. Az EU Foglalkoztatáspolitikai Bizottságának előrejelzése szerint a tényleges nyugdíjba vonulás egy évvel emelése körülbelül 20 százalékal csökkentené a 2050-re prognosztizált nyugdíjkiadásokat, és a GDP-ből a nyugdíjkiadásokra fordított arány átlagosan 0,6-1 százalékponttal csökkenne. A nyugdíjba vonulási életkor kitolása javítaná a foglalkoztatási arányokat és a gazdasági növekedés szempontjából is kifejezetten pozitív hatással járna. Fontos szempont az is, hogy ezzel a megoldással a nyugdíjasok életszínvonala sem csökkenne.

A nyugdíjkorhatár emelése mellett fontos a szerepe a korai és az előnyugdíjazás szigorításának. Néhány tagállamban a korai és az előnyugdíjazás lehetősége teljesen megszűnt. A korai nyugdíjazást választó, idősebb munkavállalókat elsősorban kedvezőtlen foglalkoztatási körülményeik a szociális helyzetük javításának célja, valamint a munkanélküliség előli menekülés inspirálta. Ez szinte valamennyi európai országban általános jelenség volt a kilencvenes években.

8.2. Az államháztartás stabilitása és a nyugdíjrendszerek fenntarthatósága

Már utaltunk arra, hogy a megfelelő jövőbeli nyugellátások nem kizárólag a nyugdíjrendszerek reformjától függenek. Az előregedés az állami nyugdíjkiadások mellett a nemzeti költségvetésekre is egyre nagyobb nyomást gyakorol, az egészségügyi és az időskorúak gondozását biztosító rendszerek növekvő forrásszükséglete miatt. Az államháztartási egyensúly fenntartására és a feszültségek kezelésére további eszközök állhatnak rendelkezésre. A költségvetési mozgástér az államadósság csökkentésével és tartalékalapok képzésével szélesíthető. Az államadósság csökkentése és a költségvetési tartalékok felhalmozása a legtöbb tagállam – elsősorban Dánia, Belgium, Finnország, Hollandia és Svédország – nyugdíjstratégiájában fontos elemként jelenik meg.

16. táblázat A bruttó államadósság GDP százalékában kifejezett mértéke tagállamonként (2001)

B	DK	D	EL	E	F	IRL	I
107,6	44,7	59,5	107,0	57,1	57,3	36,4	109,9
L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU
5,6	52,8	63,2	55,5	43,4	56,6	39,1	63,0

Forrás: Európai Bizottság (2002)

A járulékból finanszírozott állami nyugdíjrendszerekben a járulékok emelése – a nyugdíjasok számának növekedése mellett is – biztosíthatja az ellátási színvonal megőrzését. Az EU-tagállamok többségében az állami nyugdíjrendszer költségvetése elkülönül az általános állami költségvetéstől. A nyugdíjrendszer hiányának fedezése azonban állami kötelezettség. A hiány csak részben fedezhető a nyugdíjrendszer jogosultsági szabályainak szigorításával és az ellátások színvonalának csökkentésével. A generációk közötti méltányos tehermegosztás követelményét – vagyis hogy a jelen nyugdíjasai ne jelentsenek igazságtalanul nagy terhet a rendszer aktuális befizetőire – messzemenően figyelembe kell venni. A járulékok emelése ezért csak korlátozott lehetőség a hiányzó állami források megszerzésére. Ezzel összhangban a legtöbb tagállam kinyilvánította határozott szándékát, hogy nem, vagy csak igen kis mértékben növelik a járulékkerheket. Több tagállam meghatározta a járulékmértékek plafonját is. Hollandia például az adóköteles jövedelem 18,25 százalékában állapította meg a plafont, azzal a kötelezettséggel, hogy bármely hiányt az általános adóbevételekből kell fedezni. Németország is határozott kötelezettséget vállalt: a járulékok nem haladhatják meg 2020-ban az adóköteles jövedelem 20 százalékát, 2030-ban 22 százalékát. Belgiumban bevezették az éves „note de vieillissement”-et, amely a kormányzat nyugdíjakkal kapcsolatos közép és hosszú távra szóló költségvetési politikáját határozza meg.

17. táblázat *A tagállamok nyugdíjstratégiáinak az állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságát biztosító legfontosabb elemei*

Belgium	Az államadósság jelentős mértékű csökkentése, és az ebből eredő kamatmegtakarításból „Öregségi Alapot” állítanak fel. Belgium nagyobb mértékű kamatmegtakarítással számol, mint az időskorhoz kapcsolódó állami kiadások növekedése.
Dánia	2010-ig a GDP 1,5–2,5 százaléka közötti éves költségvetési tartalék felhalmozása, az államadósság csökkentése és a foglalkoztatottak számának növelése (87 000 fővel) a járulékbévételek emelkedése érdekében. További nyugdíjreformot nem terveznek.
Németország	A 2001-es nyugdíjreform önkéntes nyugdíj-megtakarítást ösztönző elemének bevezetésével a kiadások a GDP 4 százalékára csökkenthetők. A nyugdíjrendszer pénzügyi stabilitását a nyugdíjszámítás szigorításával biztosítják. A járulékmértékek rögzítettek 2020-ig 20 százalékban, 2030-ig 22 százalékában. További nyugdíjreform szükségességét vizsgálják.
Görögország	A 2002-es nyugdíjreform egy igazságosabb rendszer alapjait tette le, biztosítva a különböző korosztályok nyugdíjhelyettesítési arányait. A generációk közötti egyenlőség és a középtávú fenntarthatóság biztosítása a cél. A pénzügyi stabilitást szolgálja a nyugdíj tartalékalapok felállítása és a járulékbévételek növelése a jogosultsághoz szükséges hosszabb járulékfizetési időszak követelményének bevezetésével. A nyugdíjrendszer modernizációja a második pillér bevezetésével szintén az állami nyugdíjkiadások csökkentését célozza.
Spanyolország	A költségvetési fegyelem szigorítása valamennyi szektorban a költségvetési stabilitási törvény hatályba lépésével. Tartalékalap felállítása és a foglalkoztatási arány növekedésének ösztönzésével a járulékbévételek növelése. Az előrejelzések szerint 2015-ig a szociális biztonsági szektor tartalék felhalmozásával számolnak. Ezt követően további intézkedések szükségesek a költségvetési deficit elkerülése és kezelése érdekében. Az állami nyugdíjkiadások 2020–2050 között várható növekedése Spanyolországban a legnagyobb: a GDP 5–8 százaléka.
Franciaország	Tartalékalap felállítása. Az ágazati nyugdíjjogosultságok szigorítását célzó további reformok.
Írország	Kormányzati kötelezettség a nyugdíj tartalékalaphoz történő hozzájárulásra, ami a GNP évi 1 százaléka. Felhalmozott tartalékállomány 2025-ig a GNP 45 százaléka, és csak 2026 után használható fel.
Olaszország	A nyugdíjkiadások növekedésének fedezetére további reformintézkedések szükségesek, elsősorban a kiegészítő nyugdíjak fejlesztésével. A rugalmas nyugdíjba-vonulás és az időskorról való gondoskodás egyéni felelősségének erősítése.
Luxemburg	Hét évre előre rögzítették a járulékmértékeket oly módon, hogy a tartalékalap az éves nyugdíjkiadások 150 százalékát fedezi.
Hollandia	A kormányzati stratégia az államadósság egy generáción belüli (2025-ig) csökkentését célozza, amely átlagosan a GDP 1 százaléka körüli költségvetési többletet tesz szükségessé. 2020-tól a második pillér nyugdíjainak adóztatásából származó adóbevételekkel számolnak. A rokkantsági nyugdíjrendszer reformja a foglalkoztatás növekedését és a munkaerőpiacról való korai kivonulás lehetőségének megszüntetését célozza.

TANULMÁNYOK

Ausztria	Ágazati nyugdíjreformok a nyugdíjjogosultságok szigorításával és az aktív életpálya kiterjesztésével.
Portugália	A nyugdíj tartalékalapot 1989-ben állították föl. A szociális biztonsági rendszer tartalékainak felhalmozása az előrejelzések szerint 2016-ig folytatódik és a munkavállalói járulékok 2 százaléka a tartalékalapokba folyik. A felhalmozott tartalékok 2035-ig fedezik a nyugdíjkiadásokat. A költségvetési deficit finanszírozása érdekében a 2002-es nyugdíjreformot kiegészítő intézkedések bevezetésére lesz szükség.
Finnország	A legújabb reform a nyugdíjrendszer 2001-es és 2002-es felülvizsgálatának kiegészítéseként a gazdaság és foglalkoztatás növekedésére, az államadósság csökkentésére és a tartalékalapok feltöltésére irányul. Kiegészítő intézkedésekre és különösen az alacsony nyugdíjjárulék mérték felemelésére lesz szükség a rendszer finanszírozhatóságának fenntartása érdekében.
Svédország	Az 1998-as nyugdíjreform keretében a kormány a költségvetési többletbevételek lehetőségeinek kihasználása mellett kötelezte el magát.
Egyesült Királyság	Az állami nyugdíjrendszer utolsó reformjának köszönhetően a GDP százalékában mért kiadások állandóak. A nemzeti stratégia központi eleme a foglalkozási- és magánnyugdíj rendszerekben történő egyéni megtakarítások ösztönzése és a stabil államháztartási egyensúly biztosítása.

Forrás: Európai Bizottság

Az állami nyugdíjkiadások lefaragására a már említett eszközök mellett továbbiak alkalmazását is meg kell fontolni. Az Európai Unióban végzett elemzések a nyugdíjak jelenlegi indexálásának változtatásával járó hatásokkal foglalkoztak. Ezek rámutatottak arra, hogy – közösségi szinten – a nyugdíjak indexálásának évi 0,5 százalékpontos mérséklésével a 2050-ig prognosztizált nyugdíjkiadás növekedés átlagosan körülbelül 30 százalékos, a GDP-ből a nyugdíjakra fordított állami kiadások 0,5–2,0 százalékpontos csökkenését jelentené. Természetesen a nyugdíj-indexálás változásának hatása az egyes rendszerekben nem lehet egyforma. Ennek eredményeként viszont a következőkkel kell számolni:

- a helyettesítési ráta mérséklése miatt a nyugdíjszínvonal csökkenésével, és
- a nyugdíjasok relatíve alacsonyabb életszínvonalával.

A klasszikusan állami finanszírozású, első pillérből járó nyugdíjak összegének arányos csökkenése azonban nem jelenti a második és a harmadik pillér szolgáltatásainak növekedését. A tagállamok különböző módszereket dolgoznak ki annak biztosítása érdekében, hogy a különböző pillérek összehangolt módon járuljanak hozzá az időskori jövedelem védelméhez. A magánnyugdíj-rendszerek szerepének erősítése ugyancsak hozzájárul az állami nyugdíjkiadások növekedésének megfékezéséhez. Azokban az országokban, melyekben a nyugdíjrendszeren belül erős magánnyugdíj-elem működik – például az Egyesült Királyság, Hollandia, Svédország, Németország, Franciaország, Belgium –, egyre többen választják az időskori előgondoskodást. Néhány tagállam – Svédország, Egyesült Királyság, Olaszország – a második és harmadik pillé-

rek működési szabályainak szigorításával erősíti a nyugdíjrendszer átláthatóságát és az új típusú megtakarítási forma iránti bizalmat.

A magánnyugdíjak – tagállamonként eltérő hangsúlyú és szerepű – előtérbe kerülésével a nyugdíjstratégiák nagy hangsúlyt helyeznek a rendszer egészének összhangjára. Az európai országoknak szem előtt kell tartani azt a körülményt, hogy a társadalom jelentős része számára a következő évtizedben is a kötelező állami pillérből járó nyugdíj szolgáltatások jelentik a fő időskori jövedelemforrást. Franciaország, Belgium és Luxemburg példája mutatja, hogy a magánszektor kiegészítő nyugdíjainak fejlődése:

- nem helyettesíti a kötelező rendszer ellátásait;
- a magánnyugdíj erősödése nem járhat az állam által garantált ellátások veszélyeztetésével.

Magyarországon a magánnyugdíj szerepe ma még kevésbé nevezhető stabilnak, és jövőjét is gyakran bizonytalanság jellemzi. Ennek ellenére – a még be nem érett rendszer is – az állami nyugdíj mellett a pénztártagságra kötelezettek számára rendkívül fontos elótakarékossági rendszer.

8.3. A nyugdíjrendszer transzparenciájának biztosítása

Az elöregedés hatásainak ellensúlyozását szolgáló stratégiák fontos célja, hogy alakuljon ki társadalmi bizalom a nyugdíjrendszerek iránt, valamint hogy erősödjék az átláthatóságuk és kiszámíthatóságuk. Valamennyi jelenlegi kötelezett és jövőbeli jogosult számára fontos, hogy világos képet kapjon arról, aktuális hozzájárulásaiért milyen időskori jövedelemmel számolhat. Írországban például fő reformcélkitűzésként határozták meg a nyugdíjarány alapszínvonalának bevezetését és kommunikálását. Svédországban a háztartások évenként kapnak információt a megszerzett és jóváírt nyugdíjjogosultságaikról. Finnországban minden biztosítottat megilleti az a jog, hogy betekintsen a szakmai nyugdíjrendszerben a nyugdíjnövekményről vezetett nyilvántartásba. A társadalom bizalmát növelő és tagállamonként eltérő intézkedések nagyon fontosak a nyugdíjreformok társadalmi konszenzussal történő bevezetése szempontjából. Mindezeket túl pedig a jogok és kötelezettségek ismerete is hozzájárulhat a reformok sikeréhez, valamint a rendszerhez való hozzájárulás hajlandóságának növeléséhez. A nyugdíjrendszerek transzparenciájának megteremtésével a rendszer szereplőinek alkalmazkodása is elősegíthető. A tagállamok ezért kiemelt figyelmet szentelnek a társadalom széles körű tájékoztatásának, és mindent megtesznek a tervezett intézkedések társadalmi támogatottságának növelésére.

A nyugdíjrendszerek működőképességének és a megfelelő nyugdíjak szolgáltatásának követelménye a társadalmi bizalom mellett felveti a nemek közötti egyenlőség, valamint a megváltozott társadalmi és egyéni szükségletekhez való rugalmasság szempontjait is. A férfiak és a nők közötti különbségek szinte valamennyi európai nyugdíjrendszerben jelen voltak. A gazdasági-társadalmi körülmények változása miatt a nemek közötti egyenlőtlenségeknek a megszüntetésére a reformok első intézke-

déseivel sort kerítettek. A nyugdíjkorhatárok kiigazítása és az egyéb jogosultsági feltételek egységesítése egy átmeneti időszak végére fejeződik csak be, amely lehetővé teszi az új szabályokhoz történő alkalmazkodást. A nők hátrányainak csökkentését segíti a női foglalkoztatottság növelése, amely egyrészt járulék-bevételi oldalon, másrészt a megfelelő időskori jövedelmet biztosító jogosultságok megszerzése szempontjából pozitív hatással van a szociális ellátórendszer egészének egyensúlyára.

A megváltozott munkavállalói magatartás és mobilitás ugyancsak megköveteli a nyugdíjrendszer rugalmasságát. A munkavállalók többsége ma már – a szakma vagy munkahelyváltás miatt – nem feltétlenül ugyanazon biztosítási rendszer hatálya alá tartozik az életpályája során, ezért nagy a jelentősége a rendszerek közötti átjárhatóságnak, a megszerzett jogosultságok transzferjének. Az atipikus foglalkoztatási formák, valamint a családi kötelezettségek teljesítésének (gyermeknevelés, idősgondozás) kezelésére is alkalmasnak kell lenniük a nyugdíjrendszereknek annak érdekében, hogy folyamatos részvételt és jogosultságokat biztosítsanak azok számára, akiknek biztosítási életpályáját ilyen helyzetek keresztezik.

9. Összegzés

A tanulmányban a tagállamok demográfiai helyzetével, a népesség jövőjével foglalkoztunk, kitérve a csatlakozó országokra is. Vizsgáltuk a népesség és a népesedés alakulását, különös tekintettel a korösszetételre. Az előregedés folyamata az Unióban igen előrehaladott stádiumban van, ennek ellenére távolról sem beszélhetünk a folyamat megállásáról vagy lassulásáról. Éppen ellenkezőleg, a második világháború utáni baby boom-korosztályok idős korba lépésével felgyorsul, új szakaszba lép a folyamat. Ennek végén kialakul az egyharmados népesség, amikor már minden harmadik polgár az idősebbek közé tartozik. Sikeres felzárkózás esetén a csatlakozó országokra is gyors előregedés vár.

Az öregedési folyamat kialakuló új szakaszában a fiatalok mellett az aktív korúak zsugorodása, arányuk csökkenése van napirenden. Ugrás-szerűen növekednek az eltartási arányszámok. Az öregedés a teljes korösszetétel átalakulásának, „megnyúlásának” folyamata. Ebben a folyamatban szükségszerűen megváltoznak a főbb életkori csoportok (fiatalok, aktív korúak, idősek) határai. Jól megfigyelhető a fiatalság korintervallumának kitolódása: az iskolázás időtartamának növekedése, a későbbi családalapítás, a későbbi gyermekvállalás. A halandóság igen jelentős további csökkenésével növekszik az idős kor átlagos felső határa is. Ha a gazdasági aktivitást nem sikerül jelentősen kiterjeszteni mind az idősebb életkorok, mind a társadalmi csoportok irányába, akkor magas szintű, és a jövőben erősen növekvő lesz az eltartási arányszám, vagyis az aktívakra jutó eltartási kötelezettség is.

A demográfiai öregedés nem valamiféle káros folyamat, amely ellen küzdeni kell. Éppen ellenkezőleg, nagyon is szerves része annak az átfogó népességfejlődési tendenciának, amit első és második demográfiai átmenet néven ismer ma már nemcsak a szakma, hanem a széles közön-

ség is. Ugyanakkor kétségtelen, hogy az öregedés súlyos alkalmazkodási problémákat vet fel, amelyek megoldandó feladatokként tornyosulnak a modern társadalmak előtt. Az egész társadalmat érintő kérdés, hogy mi lesz az idősök millióival. Az európai helyzetből megítélésünk szerint a népesedéspolitikába integrált aktív magatartás, a folyamatok sokirányú befolyásolása, az eszközök sokféleségének alkalmazása következik. Az öregedési folyamat kezeléséhez minden területnek, tudományágnak hozzá kell tennie a maga kimunkált rész megoldásait.

A demográfiai öregedés társadalmi, gazdasági hatásainak ellensúlyozására irányuló nyugdíjreformok – országonként eltérő intenzitással – az elmúlt másfél évtized meghatározó politikai programjaként voltak jelen a tagállamokban. A nemzeti politikai prioritás európai szintű együttműködéssé nőtte ki magát, ami további hangsúlyt kölcsönzött a demográfiai folyamatok különböző aspektusainak. A nemzeti nyugdíjreform stratégiákból kiindulva a nyitott koordináció keretében való közös fellépés kulcskérdéseit és célkitűzéseit illetően a tagállamok számára nem jelentett különösebb nehézséget a közös nevezők meghatározása.

A nemzeti nyugdíjrendszerek stabil működését biztosító intézkedések ugyan tagállamonként eltérőek, de a célkitűzések közösek:

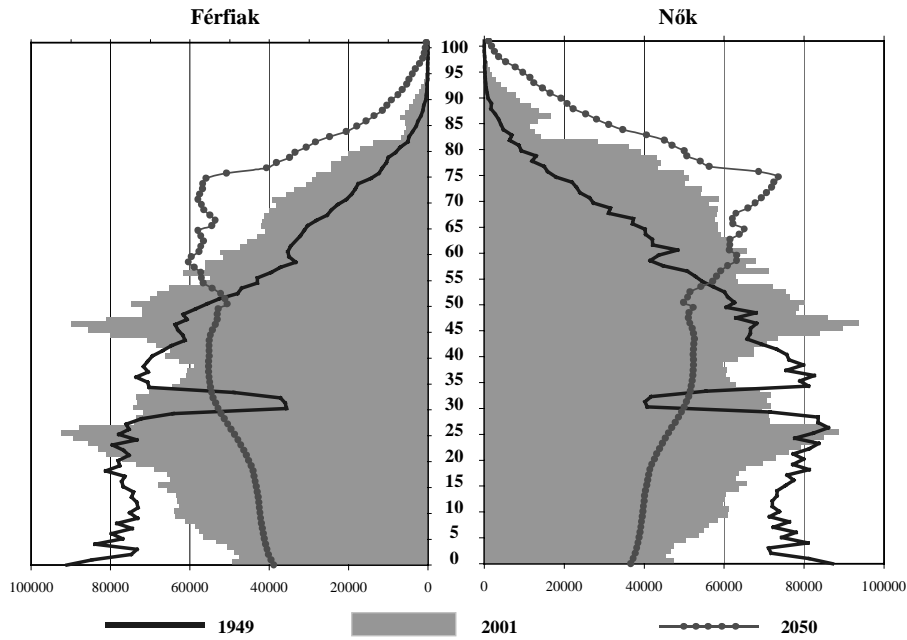
- megfelelő színvonalú nyugdíjak biztosítása az időskori szegénység és a társadalmi kirekesztődés elkerülése érdekében;
- a nyugdíjrendszerek fenntartható finanszírozásának biztosítása stabil államháztartási környezetben;
- koherens és más szakterületekkel összhangban lévő, egymás hatásait kiegészítő és erősítő nyugdíjreformok kidolgozása a demográfiai folyamatok figyelembevételével;
- a nyugdíjrendszerek modernizációja a megváltozott társadalmi és egyéni szükségletek kielégítése, a generációk közötti szolidaritás és a nemek közötti egyenlőség előmozdítása érdekében.

A demográfiai folyamatok hatásainak ellentételezése a nyugdíjrendszerek folyamatos felülvizsgálatát és a prognózisok újraértékelését, azaz aktív állami beavatkozást igényel. A szakemberek és a politikusok munkáját segíti, ha intézkedéseik széles körű publicitást, társadalmi és politikai konszenzust élveznek. Minden tagállamnak saját gazdasági és társadalmi feltételei között kell a megfelelő eszközöket kiválasztania, amelyhez a keretet a nyitott koordináció mechanizmusa biztosítja.

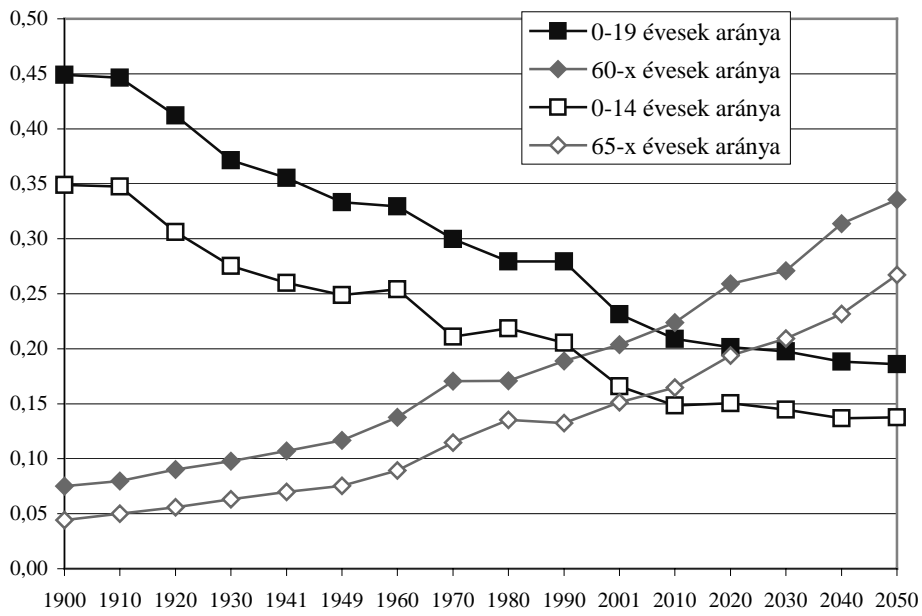
Ajánlott irodalom

- Lang, Peter: *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Brussels, 2002, P.I.E.
- European Commission: Communication from the Commission „A Concerted Strategy for Modernising Social Protection”, COM(99) 347 of 14 July 1999
- European Commission (2001), Communication from the Commission „Supporting National Strategies for Safe and Sustainable Pensions through an Integrated Approach”, COM 362 of 3 July 2001
- SPC and EPC (2001), „Quality and Viability of Pensions”, Joint Report by the Social Protection Committee and the Economic Policy Committee on objectives and working methods in the area of pensions, November 2001

1. ábra



2. ábra



10. táblázat Az EPC99 előszámítás főbb eredményei I.

Országok	Népesség száma (1000 fő)					60+ évesek száma (1000 fő)				
	2000	Egységes		Differenciált		2000	Egységes		Differenciált	
		2020	2050	2020	2050		2020	2050	2020	2050
EU-15	376225,7	378339,6	340728,4	398639,6	424022,0	81304,0	102478,9	119641,1	106711,1	135258,5
EU-25*	450144,7	449557,4	396158,6	472792,3	497189,6	94057,8	119677,9	140329,5	125446,4	161439,1
B	10200,9	10078,8	8995,5	10665,2	11426,3	2244,5	2798,0	3072,5	2912,5	3496,8
DK	5333,8	5549,8	5384,6	5808,2	6429,3	1046,7	1427,1	1635,2	1489,7	1844,9
D	82386,2	82205,6	72972,5	86182,1	89745,4	18800,7	23053,7	25548,1	23999,4	28672,6
EL	10541,7	10457,7	9168,6	11036,7	11347,4	2435,2	2919,4	3512,9	3049,8	3962,6
E	39428,2	38807,5	33597,6	41099,2	42087,1	8544,2	10467,4	13409,4	10920,1	15265,2
F	59196,8	60968,1	56476,2	64706,2	71875,2	12124,7	16137,4	18786,8	16753,0	21260,7
IRL	3708,2	4124,4	4191,1	4393,4	5302,7	568,5	830,6	1350,2	875,9	1533,1
I	57606,6	55825,1	47203,6	58787,3	58523,7	13725,7	16463,1	18222,4	17150,9	20660,5
L	432,1	476,4	454,2	502,8	569,0	83,6	117,9	144,6	122,5	163,4
NL	15827,7	16528,9	15200,1	17410,5	18992,9	2883,5	4386,5	5063,5	4552,5	5719,0
A	8094,8	7913,5	6885,4	8361,4	8758,0	1651,6	2157,8	2499,9	2246,8	2849,3
P	9993,9	9977,2	9056,0	10528,8	11244,6	2074,9	2537,5	3310,5	2655,1	3773,7
FIN	5171,3	5260,6	4854,8	5545,9	5987,0	1021,8	1499,5	1540,8	1554,9	1751,6
S	8859,0	8759,9	8016,9	9233,9	9883,9	1966,3	2484,3	2629,8	2590,8	2994,0
UK	59444,7	61406,3	58271,2	64378,0	71849,6	12132,1	15198,8	18914,6	15837,2	21311,0
CZ	10280,6	9685,7	7238,2	9934,4	9247,8	1863,6	2524,6	2840,5	2736,3	3536,2
ES	1426,0	1234,6	878,9	1359,9	1283,3	279,0	309,4	359,0	342,5	479,2
HU	10072,8	9221,2	7063,0	9639,5	9406,9	1985,7	2341,5	2525,9	2562,7	3227,9
LA	2397,7	2055,1	1437,5	2258,9	2110,2	479,3	530,6	611,4	591,5	823,1
LI	3687,4	3497,5	2734,8	3640,1	3568,0	677,3	795,3	1004,0	882,7	1290,5
PL	38661,9	38229,1	30353,2	39762,2	40085,8	6263,1	8988,7	11210,1	9765,3	14131,7
SK	5398,6	5388,4	4316,2	5595,1	5637,9	827,9	1201,7	1586,2	1304,4	2000,1
SL	1994,0	1906,2	1408,4	1962,6	1827,6	378,0	507,2	551,3	549,9	692,1

Forrás: EPC99 Scenario Browser

11. táblázat Az EPC99 előszámítás főbb eredményei II.

Országok	60+ évesek aránya (%)					20-59 évesek aránya (%)				
	2000	Egységes		Differenciált		2000	Egységes		Differenciált	
		2020	2050	2020	2050		2020	2050	2020	2050
EU-15	21,6	26,8	31,9	27,1	35,1	55,4	52,1	46,9	53,6	47,4
EU-25*	23,6	26,5	32,5	26,6	35,4	55,5	52,4	46,5	54,0	47,4
B	21,9	27,3	30,6	27,8	34,2	54,5	51,4	47,9	52,7	48,0
DK	19,7	25,6	28,7	25,7	30,4	56,6	51,5	49,0	52,9	49,9
D	23,0	27,8	31,9	28,0	35,0	55,7	51,9	46,8	53,5	47,3
EL	23,1	27,6	34,9	27,9	38,3	55,1	51,9	44,7	53,8	45,4
E	21,6	26,6	36,3	27,0	39,9	56,7	53,4	43,8	55,1	44,2
F	20,5	25,9	29,6	26,5	33,3	53,9	51,1	48,3	52,5	48,5
IRL	15,1	19,9	28,9	20,1	32,2	54,1	53,7	48,4	55,4	48,7
I	23,9	29,2	35,3	29,5	38,6	56,3	51,7	44,7	53,4	45,4
L	19,1	24,4	28,7	24,7	31,8	56,5	52,7	49,3	54,2	49,9
NL	18,1	26,1	30,1	26,5	33,3	57,5	52,2	48,3	53,7	48,8
A	20,4	26,9	32,5	27,3	36,3	56,8	53,5	46,7	54,8	46,7
P	20,6	25,2	33,6	25,4	36,6	55,9	53,1	45,8	54,7	46,8
FIN	19,8	28,0	29,3	28,5	31,7	55,5	49,5	48,4	50,6	48,7
S	22,2	28,1	30,3	28,4	32,8	53,6	50,7	48,1	52,0	48,4
UK	20,4	24,6	29,7	24,8	32,5	54,3	52,9	48,6	54,2	49,3
CZ	18,2	27,5	38,2	26,1	39,2	58,4	53,8	42,9	56,1	46,4
ES	20,3	25,2	37,3	25,1	40,8	54,2	54,7	43,2	56,5	44,8
HU	19,7	26,6	34,3	25,4	35,8	56,7	52,4	45,3	54,6	48,9
LA	20,7	26,2	39,0	25,8	42,5	54,1	54,9	42,1	56,6	43,6
LI	18,5	24,2	36,2	22,7	36,7	54,4	55,2	44,3	57,2	48,1
PL	16,5	24,6	35,3	23,5	36,9	55,2	53,9	44,5	55,9	47,8
SK	15,4	23,3	35,5	22,3	36,7	56,5	55,0	44,5	57,0	48,1
SL	19,0	28,0	37,9	26,6	39,1	57,8	52,9	42,6	55,3	46,2

Forrás: EPC99 Scenario Browser

12. táblázat Az EPC99 előszámítás főbb eredményei III.

Országok	Teljes függőségi arány					Eltartási arányszám (változatlan aktivitás)				
	2000	Egységes		Differenciált		2000	Egységes		Differenciált	
		2020	2050	2020	2050		2020	2050	2020	2050
EU-15	0,805	0,920	1,132	0,866	1,111	1,309	1,455	1,727	1,386	1,699
EU-25*	0,801	0,910	1,150	0,853	1,109					
B	0,836	0,944	1,090	0,897	1,083	1,442	1,586	1,780	1,524	1,770
DK	0,767	0,943	1,039	0,889	1,003	1,053	1,258	1,369	1,195	1,328
D	0,796	0,926	1,136	0,871	1,114	1,179	1,338	1,591	1,270	1,565
EL	0,815	0,925	1,235	0,860	1,200	1,505	1,657	2,084	1,566	2,036
E	0,763	0,874	1,284	0,814	1,262	1,400	1,551	2,111	1,470	2,080
F	0,855	0,956	1,070	0,903	1,064	1,332	1,459	1,602	1,392	1,595
IRL	0,847	0,861	1,068	0,805	1,051	1,431	1,449	1,721	1,375	1,699
I	0,776	0,934	1,237	0,873	1,201	1,546	1,773	2,208	1,686	2,156
L	0,771	0,897	1,027	0,845	1,004	1,370	1,539	1,713	1,470	1,682
NL	0,740	0,916	1,070	0,863	1,051	1,134	1,349	1,538	1,285	1,515
A	0,761	0,869	1,140	0,825	1,143	1,173	1,306	1,641	1,251	1,644
P	0,790	0,882	1,184	0,828	1,138	1,226	1,341	1,717	1,274	1,660
FIN	0,802	1,021	1,065	0,975	1,052	1,165	1,428	1,481	1,373	1,464
S	0,864	0,971	1,077	0,925	1,064	1,196	1,322	1,446	1,267	1,432
UK	0,841	0,889	1,058	0,844	1,030	1,263	1,322	1,530	1,267	1,496
CZ	0,713	0,858	1,333	0,783	1,155	81,7	1,272	1,854	1,181	1,636
ES	0,844	0,829	1,316	0,771	1,233					
HU	0,763	0,907	1,208	0,832	1,044	70,2	1,715	2,144	1,609	1,910
LA	0,850	0,822	1,373	0,765	1,295					
LI	0,838	0,810	1,256	0,748	1,077					
PL	0,812	0,856	1,246	0,790	1,094	75,1	1,471	1,989	1,382	1,788
SK	0,770	0,818	1,245	0,756	1,081					
SL	0,731	0,891	1,345	0,809	1,164	82,2	1,302	1,854	1,202	1,634

Forrás: EPC99 Scenario Browser

SZÁSZ ANNA

Esztertáska Alapítvány

Az Eszterek, ahogy magukat egymás közt nevezik, a szokványostól eltérő utat jártak be. Mire az alapítóányt formálisan és hivatalosan 2002-ben létrehozták, és a Fővárosi Bíróságon bejegyeztették, addigra már kiterjedt és sokrétű tevékenység állt mögöttük.

Az alapítók nők és zsidók. Ez kétszeresen is kisebbségi helyzet, vagy ha ez jobban megfelel a mai szóhasználatnak, másságuk kétszeres. Ebből adódóan ketősek a feladataik is.

Ha Európa, és benne Magyarország huszadik századi történetére gondolunk, különös tekintettel a hatvan évvel ezelőtti magyar holokausztra, akkor vélhetően mindkét területen külön-külön is van mivel foglalkozniuk, van mit felderíteniük.

Az alapítványról, az előzményekről, eddigi tevékenységükről, terveikről, valamint külső kapcsolataikról dr. Pécsi Katalin irodalomtörténéssel, az alapítók egyikével beszélgetek.

– Nézzük a kezdeteket! Hogyan, miért, milyen megfontolásból kezdtetek a nőkkel, a huszadik századi zsidó nőkkel foglalkozni?

– Ennek többféle előzménye volt. Az én generációm későn, felnőtt korában ébredt rá arra, hogy zsidó családba született, hogy a szüleinek, nagyszüleinek a holokauszt személyes élménye. De erről nem illett beszélni, ez a szocializmus évtizedeiben tabunak minősült. Nem akarok előreszaladni, mert erről a *Zsidó nő* című kiállításról és a kiállítással egy időben megjelent kötetről később úgyis részletesebben kell majd beszélünk, annyit azonban megelőlegeznék, hogy a kötetben szereplő tanulmányomban személyes élményeim között említtem meg, hogy mi, a túlélők gyerekei, gyaníthatólag először Semprun és Peter Weiss frissen megjelent műveiből rakosgattuk össze a mozaikokat, nem pedig a szüleinek magyar kortársainak visszaemlékezéseiből.

– *Ha megengeded, idézek Az eltűnt írónők nyomában című tanulmányodból: „Emlékszem, milyen döbbenet olvastam valamikor a 80-as évek közepe táján Spiró György indulatos írását az ÉS-ben, ami azt vetette az irodalomkritika szemére, hogy szándékosan elhallgatja Kertész Imre 1975-ben megjelent Sorstalanságát. Mondanom sem kell, hogy ifjú irodalmár létemre, én sem hallottam még akkor róla, és csak a következő kiadásakor, 1985-ben vettem meg és olvastam el. Éppen egy női regény, Ember Mária Hajtúkanyarja nyitotta meg a sort, 1974-ben. (Felteszem, hogy nem én vagyok az egyetlen, aki csak később, Száraz György könyvének utalásából figyeltem fel rá.)”*

– *Mármint itt a holokauszt feldolgozásáról van szó a magyar irodalomban, ennek a késői, a hetvenes években elindult hullámáról, és a Ti nemzedéketek még későbbi rá- illetve föleszméléséről.*

– Igen, ez valóban így történt, ahogy azt leírtam. De a nyolcvanas évek végén, és különösen a rendszerváltozás után nyitottabbá vált a társadalom, utazni lehetett, megismerkedni a nyugati világgal. Engem például éppen Németországban ért egy olyan élmény, amely ráébresztett arra, hogy a zsidósághoz érzelmileg is közöm van. Attól kezdve elég tudatosan foglalkoztam a „honnan jöttem? hová tartozom?” kérdéssel. A női mivoltunkból eredő másságunk ugyancsak a kilencvenes évektől kapott teret és hangot a különböző diszciplínák hazai kutatásaiban.

De, hogy most egész konkrétan beszéljek a kezdetekről: 1999-ben a *Szombat* című folyóirat főszerkesztője fölajánlotta, hogy szívesen közölnék a nőnapra számukban egy olyan összeállítást, amely a közéletben jelentős szerepet játszó zsidó nőkkel foglalkozik.

Ebből az alkalomból készítettem interjút *Szeszler Annával*, a Lauder iskola igazgatónőjével, *Lóránd Zsuzsa* szobrásszal, *Kelemen Kata* rabbinővel, *Balla Zsófia* költőnővel, és *Balla Margit* festő-grafikus-rendezővel, aki ugyan nem zsidó, de akit sok szál fűz a zsidósághoz.

Ennek a szép címlappal megjelent számnak komoly sikere lett, rövid időn belül az utolsó példányszámig elfogyott.

Ekkor ismerkedtem meg *Pető Andreával*, Magyarország első nőörténemszévével, aki nemcsak műveli ezt a ma még új tudományágat, hanem tanítja is.

Valójában ezekből az interjúkból szűrtem le azt a következtetést, hogy a nők a zsidó hivatalos szervezetekben, a zsidó közéletben, hasonlóképpen, mint az egész magyar közéletben, csak a másodvonalban vannak jelen.

Az egyszeri nőnapra megjelenés a *Szombat*-ban 2001-től vált rendszeressé, 2001 januárjától kaptunk annyi helyet a folyóiratban, hogy egy külön női rovatot tudtunk írni-szerkeszteni. Amikor ez a lehetőség fölmerült, leültünk néhányan a Centrál kávéházban, és megpróbáltunk nevet keresni a leendő rovatnak. Gondolatban végigpörgettük az *Ószöveget*, a benne szereplő nők közül Eszter királynéra esett a választásunk, aki a perzsa birodalomban élő zsidókat megmentette a pusztulástól. És hogy miért éppen Eszter Tászkája? Bár a purimi elbeszélésnek vitathatatlanul ő a hősnője, a hétköznapi történelem mégis élénkebb fantáziával rajzolta meg a férfiszereplőket, különösen Hámánt, a gonoszt, aki a zsidókat el akarta veszejteni, furcsa módon az ő nevét még az ünnepi alkalmakkor készülő süteményben is megörökítette. *Hámántáska*, így nevezik ezt a süteményt. Mi viszont a nőkre akarjuk a reflektorfényt irányítani. Évek óta hordozom magamban egy magyar költőnő szavait, aki valahogy így mutatta be önmagát: *a linzertészta rácsain át szemlélem a világot...* Fiatalabb koromban nyugtalanított ez az önjellemzés, ma, kissé érettebben, fogékonyabb vagyok a másságból fakadó előnyökre, a linzerrács aspektusából jó esetben olyan rejtett világ tárulhat fel, amelynek megismerése nélkül férfiak-nők, valamennyien szegényebbek maradnánk.

Eszter kiborítja tehát *tászkáját*, amelyből könyvek, levelek, feljegyzések garmada hullik elénk, emlékek és emléktárgyak, esetleg akad még egy pár rácsos, és a purimi ünnepből visszamaradt, négysarkosra hajtogatott sütemény...

Metaforák nélkül: az állandó rovatban a mai zsidó nő helyét és sze-

repét kívántuk megismerni, megismertetni, körüljárni a magyar és a modern európai társadalomban, női és zsidó oldalról.

A rovatot, illetve az *Esztertáska Műhelyt* eredetileg heten alapítottuk meg: *Pető Andrea* és *Juhász Borbála* nőtörténészek, *Wirth Judit* bölcsész–jogász, a *NaNE* aktivistája, *Sándor Mónika* pszichológus, *Toronyi Zsuzsanna*, a *Zsidó Múzeum* levéltárosa, *Kuti Andrea* akkor bölcsészhallgató, és jómagam.

Azóta *Kuti Andrea*, aki főként a vallás és a hagyomány iránt elkötelezett, levált rólunk, bennünket a vallás kevésbé érdekelt. Az évek során más tevékenysége miatt *Wirth Judit* és *Sándor Mónika* is megvált a műhelytől, *Juhász Borbála* pedig az *Esélyegyenlőségi Kormányhivatalba* került. Csatlakozott viszont hozzánk *Surányi Vera* (*Nemzeti Filmintézet* és *Filmarchívum*), aki a filmprogramjainkat szervezi és irányítja, valamint *Gazsi Judit* kisebbségkutató (*ELTE*), aki a pályázati lehetőségeket figyeli, és meg is írja a pályázatainkat.

Ha változó szereplőkkel és létszámmal is, de nemcsak alkalmilag összeverődött társaságként, egyszerű halmazként működünk, hanem csoportként, ami természetesen más minőség. Eleinte megbeszéltük, hogy egy-egy szám tartalmáért ki a felelős, de ez nem volt így megoldható, mert sokfelé vagyunk elkötelezve, elfoglalva, ezért a havi rovat felelős szerkesztője, vagy az egyes programok szervezője az, aki leginkább otthon van a témában. És persze, mindenki teszi a dolgát, amikor kell.

– Említenél néhányat az általatok feldolgozott témákról?

– Foglalkoztunk például a női szabadság formáival, a pészachhal, a zsidó húsvétal kapcsolatban.

„A pészach” – így szól a bevezető – „egyik fontos motívuma a fizikai és érzelmi-spirituális szabadság megélése, és ennek az értéknek a fenntartása. Az ünnep része, hogy ilyenkor mindenki maga is átéli a kivonulást, és nem csak az »akkorit«, hanem a saját mindenkori elnyomása alól való szabadulását is. Ettől az ünnep népszerűsége és univerzalitása... a pészach eszméjéhez kapcsolódva a női szabadság formáit próbáljuk körüljárni. A szabadság persze bonyolult fogalom. Mi három, a nők számára fontos szemszögből – politikai, magánéleti és rituális síkon – szeretnénk bővíteni értelmezését.”

A politikai síkot *Juhász Borbála* jelenítette meg, cikkében Jugoszláviában, Argentínában és Izraelben működő női szervezetek ismertetésére vállalkozik.

Talán ma, a Spanyolországban történt iszonyú terrortámadás után időszerűbb, mint valaha az Izraelben és Jugoszláviában működő, *Nők Feketében* nevű, háborúellenes, etnikai tisztogatást és nemi erőszakot elítélő szervezet kiáltványának egy mondata, amely így hangzik: „Azért vagyunk csendben, mert nincs szó, amely kifejezhetné a háború és gyűlölet okozta tragédiákat...”

A magánélet problémáit a *Kadosh, Jelenetek egy ortodox házasságból* című izraeli filmmel kapcsolatban tárgyaltuk, még hozzá három szemszögből: egy enciklopédikus, egy radikális, és egy „szentimentális” nézőpontból.

Végül a pészach apropóján *Kuti Andrea* ír a nők rituális szerepének változásáról. A zsidó vallási szertartásokban a nőknek hagyományosan

csak háttérszerep jut, ma viszont kialakulóban van egy modernebb felfogású, a nőknek nagyobb aktivitásra lehetőséget nyújtó szertartásrend.

De foglalkoztunk azzal is, hogy milyen a hagyományos, és milyen a feminista zsidó esküvő, s hogy milyen komoly nehézségekbe ütközik az ortodox házasságokban a válás, ha az asszony a kezdeményező.

2002 nyarán magyarul is megjelent *Pearl Abraham* amerikai író-nőnek *A rabbi lánya* című regénye. Megjelenésekor én készítettem interjút a rovatban az író-nővel, és ismertettem is a regényt. Olyan könyvet vehetett kezébe az olvasó, amely a hagyományos zsidó közösség, egy haszid család mindennapi életét mutatja be, hitelesen, belülről, a család legidősebb lánya, tehát egy nő szemszögéből. Ezek nagyon fontos és hálás feladatok.

– *A külső kapcsolataitok – mert hiszen utaztok is, s az Esztertáska programjában időről időre szerepelnek a külföldön élő, Magyarországról elszármazott zsidó nők – mennyire hatnak, mennyiben módosítanak a felfogásotokon?*

– Különösen Pető Andrea az, aki sokat utazik, s általa sokféle helyi zsidó női szervezetről, mozgalomról kapunk információt. Hozzájutunk a feminista irodalom meghatározó műveire. A külső kapcsolatok révén valóban olyan világlátással, olyan gondolkodásmóddal, magatartásformákkal találkozunk, amelyek nálunk ismeretlenek. *Andrea* a nekem küldött leveleit, e-mailjeit sokáig a *sisterhood is powerful – a nővérség/testvériség/hatalom* jelmondatral zárta, utalva arra, hogy milyen fontos a nők különböző csoportjai, generációi közti szolidaritás, ami Magyarországon ma nem működik igazán. Azok a 20–30 éves fiatal nők, akik külföldön tanultak, és másként szemlélik a világot, önmagukat, mint az idősebbek, roppant fölényesek tudnak lenni. Úgy gondolják, hogy ők a mindentudás birtokosai, és eszükbe sem jut, hogy nem feltétlenül tehetségesebbek, mint az előtük járók, hanem a világ változott meg, és ők ennek köszönhetik, hogy külföldön folytathatják tanulmányaikat.

Másrészt viszont azok az ötvenesek, akik nagyon keményen megdolgoztak a tudományos, vagy az egyéb területeken elért pozíciójukért, nem segítik a kezdőket, azzal a felkiáltással, hogy „én is megszenvedtem, szenvedjen ő is”. Holott, mondja *Andrea*, és ebben teljesen igaza van: ez nem egy zéró összegű játszma, egymást igenis segíteni kell.

A közelmúltban interjút készítettem az USA-ban élő *Vasvári Lujza* nyelvészrel, a New York-i *Stony Brook University* professzorával, aki ott *kint magyar, itthon zsidó*, nem utolsósorban pedig nő, és egyetemi tanár. Mindenütt más. Más, mint a többség. De ebben a minőségében jól érzi magát. Ebből az interjúból tudtam meg, hogy az USA keleti parti, New York-i állami egyetemén az oktatók között sok a zsidó, és köztük is túlnyomó többségben vannak a nők. V. L. ezt azzal magyarázta, hogy az egyetemi hierarchiába a nőknek általában nehéz bekerülniük, s akik az állami egyetemekre sikerrel pályáznak, azok nagy valószínűséggel olyan családokból jönnek, amelyekben fontos volt a tudás.

A nőknek az USA-ban sem könnyű egyetemi karriert befutni, ott is érvényesül az *üvegplafon* effektus, vagyis, hogy a nők a hierarchiában csak egy bizonyos szintig juthatnak el.

A karrier építését a nők esetében, hasonlóképpen mint nálunk, hátráltatja, hogy energiájukat, idejüket megosztják a hivatás és a számukra fontos család között. De van egy másik tényező is, amiről kevesebbet

tudunk, nevezetesen, hogy az egyetemen tanító nők sokkal többet és intenzívebben törődnek a diákjaikkal, a diákok szakmai próbálkozásaival és személyes természetű problémáival, mint a tudományos karrierjükre koncentráló férfiak.

A két nem közötti különbség egyébként megnyilvánul az egymás közötti, és a diákokkal folytatott kommunikációban is.

– A társadalmi nemek között, a férfi-nő kommunikációval, úgy tudom, te is foglalkozol, tanítod is.

– Igen, ez a *gender studies*nak egy roppant érdekes ága. Kimutathatók a két nem kommunikációja közti különbségek. Más a nők és férfiak beszéd-regisztere. Másként is fogalmazunk: a férfiak több olyan nyelvtani szerkezetet használnak, amely az alá-fölérendelő viszonyokat fejezi ki, és főként monológokat folytatnak. A nők ellenben a párbeszéd hívei, mondataikban sok az *és*, ami a mellérendelő viszonyrendszer jele, hiszen a világunk kevésbé hierarchizált, kis és nagyobb jelentőségű dolgok egyaránt lehetnek számunkra fontosak.

A női irodalom is más, mint a férfirodalom, és a női történelem sem arról szól, amiről a férfiak által írott történelem.

Évek óta tervezzük, hogy magunkról, az *Esztertáska Műhely* tagjairól is írunk, a saját útjainkról, irányainkról, elköteleződéseinkről. Pető Andreával abban az évben és abból az apropóból készítettem interjút, amikor három kötete jelent meg: egy általa szerkesztett kötet a női esélyegyenlőségről Európában, egy saját műve, *Napasszonyok és Holdkisasszonyok* címmel (a mai magyar konzervatív nőpolitizálás múltjáról, jelenéről, a politikusnőkkel folytatott interjúk alapján), valamint egy kötet az általa szerkesztett *Feminizmus és történelem* című sorozatban.

Ebben az interjúban, amelyet a *Szombat* szerkesztősége nem közölt le, mert szerintük mi túlságosan feministák és túlságosan baloldaliak vagyunk, Andrea azt fejtegeti, hogy a pályakezdés éveit leszámítva őt egy dolog érdekelte: a nőtörténelem, amelyet másként kell művelni, mint a hagyományos értelemben vett történetírást. Angliában tapasztalta, hogy hogyan szerveződik és működik az ottani *Nőtörténelmi Hálózat*, amelyben a szakma és az amatőrök között nem alakul ki a nálunk jól ismert hierarchikus viszony. Ott azokat a civileket, akik mondjuk a családjuk, vagy a családjuk egyik-másik tagjának történetét kutatják, támogatják a helyi közösségek, és a *Hálózat* éves konferenciáján a hivatásosokkal egyenrangú félként tartanak beszámolót. Az angol feministák fontosnak tartják a korábbi női generációk emlékeit, amit mi félünk felderíteni, feltérképezni, mert a huszadik századi történelem ebben a kelet-közép-európai térségben *olyan volt, amilyen*, és mi félünk attól, hogy a mamánkról vagy a nagymamánkról kiderül valami szégyenletes. Noha azzal, ami történt, bármilyen legyen is, szembe kell tudnunk nézni. Így viszont attól is megfosztjuk magunkat, hogy legyenek példaképeink, akikre felnézhetünk. Egy valamennyire is folyamatos női történelem megkönnyíthetné az érzelmi terheink elviselését.

Ez az egyik, amire Andrea felhívja a figyelmünket, a másik, hogy elsősorban nem egy szűk szakmai, hanem a szélesebb olvasóközönséget érdeklő történelmet kell tudni írni.

Visszatérve még a *Szombat*-ban megjelent sorozatunkra: a szűkös ter-

jedelmi kereteinkbe sok téma és probléma nem fért bele, ezért a női irodalom mibenlétéről 2002-ben tartottunk egy kerekasztal konferenciát, amelyen többek közt *Lugosi Viktória* író és *Fabó Kinga* költő volt a beszélgetőtársunk. De tartottunk több élő vitaműsort is. Mindegyiket azzal a hely- és szerepkereső szándékkal, amelyről az *Esztertáska* rovat indítása kapcsán már beszéltem.

Magának az alapítványnak a létrehozása 2002-ben nem jelentett számunkra komoly változást, ellenben *A zsidó nő* című kiállítás (2002. április 25. – 2002. szeptember 2.) és az azonos című kötet megjelenése a kiállítással párhuzamosan, mérföldkönek volt tekinthető.

– *Milyen szándék vezette a kiállítás rendezőit, és ti, mint Esztertáska Műhely ebben milyen szerepet játszottatok?*

– A kiállításra a *Zsidó Múzeum* vállalkozott, a kurátor és a kötet szerkesztője *Toronyi Zsuzsanna*, a múzeum munkatársa, egyben az *Esztertáska Műhely* alapító tagja. A kötetben az ő bevezetőjén kívül hárman szerepelünk írásainkkal: *Juhász Borbála*, *Pető Andrea*, és én.

A szándék: pótolni egy hiányt. Legalábbis megtenni ehhez a kezdő lépéseket. A zsidó nők így, külön kategóriaként, nem szerepelnek a történelemkönyvekben, a modern magyar zsidó történelemmel foglalkozó összefoglalókban sem. Holott – és ez az, amit a kiállítás és a kötet egyaránt, illetve egyik a másikkal kiegészítve bizonyít – az 1867-es zsidó emancipációtól kezdve, a huszadik század harmincas-negyvenes éveinek kényszerű disszimulációjáig a nők szerepe korántsem elhanyagolható. Sokan a családi életben, a gyereknevelésben, a család kulturális tevékenységének szervezésében játszottak meghatározó szerepet, vagy a hagyományos szerepkörhöz kötődve a jótékonyági egyesületekben váltak fontosakká, hiszen a betegápolás és az elesettekről való gondoskodás hagyományosan női feladat volt, szerves része a vallási tradíciónak. De a zsidó lányok már a huszadik század kezdetén ott találhatók az egyetemeken, nagy ambícióval tanulnak, és sokan vesznek részt közülük avantgárd művészeti, társadalmi, emancipációs, sőt feminista mozgalmakban.

A kiállításon bemutatott és a könyvben felsorolt, rövid életrajzi adatokkal jellemzett zsidó entellektüel nők közt ott találjuk a pszichoanalízis úttörőit, továbbá írókat, festőket, színészeket, énekeseket, fotósokat, tudósokat, muzikusokat, sportolókat. *Alpár Gitta* és *Fischer Anni*, *Bálint Alice* és *Vágó Márta*, az *Elek nővérek* és *Székely Éva*, hogy csak néhányukat említsem. Am a lista korántsem teljes.

Mi, mint említettem, az írásainkkal szerepeltünk a kötetben. *Juhász Borbála* rövid tanulmányt írt a zsidó nők egy olyan csoportjáról, amelynek tagjai a huszadik század első harmadában fejtették ki tevékenységüket, részben a polgári feminista, részben a szociáldemokrata mozgalomban.

Pető Andrea tanulmánya a zsidó nők előtt megnyíló tanulási és emancipációs lehetőségekről, politikai szerepvállalásuk vallási gyökereiről szól. A saját tanulmányomban, amiből főntebb már idéztél, *Az eltűnt író-nők nyomában* (*Tűnődések a magyar zsidó irodalom női feléről*) valóban a tűnődéseimet, a kérdéseimet fogalmazhattam meg. Arról, hogy a nők huszadik században megélt élményeiről, rendkívül változatos élethelyzeteiről szinte semmi nincs megörökítve. A zsidó származású írónők műve-

iben el volt rejtve a zsidóságuk. És itt megint állhatna egy hosszú lista, *Altai Margittól Vészi Margitig*, de említsük meg köztük *Dénes Zsófiát* és *Péchy Blankát*; az előbbi hosszú élete során Adyhoz fűződő kapcsolatáról írt, az utóbbit a színészetén kívül a nyelvművelő tevékenységéről ismerjük.

Miért hiányzik a nő a magyar zsidó irodalomból?

Miért hiányzik a zsidósághoz fűződő kapcsolatuk a zsidó írók írásaiból?

És miért hiányoznak a nők írásai, néhány kivételtől eltekintve a holokausztról?

A nyugati világban, nagyon is érthető módon, a holokauszt-elbeszélések alkotják a női írások túlnyomó többségét. Van köztük valódi irodalom, és van köztük olyan, amely az úgynevezett oral history, a szóbeli emlékezet műfajába tartozik. A holokauszt-elbeszéléseket kutatók tudják, hogy a nők visszaemlékezéseiben másféle nézőpont és másféle hang érvényesül, mint a férfiakéban, ami gazdagabbá, teljesebbé teszi a holokausztról való, teljesnek soha nem tekinthető tudásunkat.

Hiányoznak az anyák, nagyanyák történetei, a túlélők útkereséseiről, identitásválságairól szóló művek, a holokauszt második generációjának írásai.

– *Ez inspirált benneteket arra, hogy a nőket az Elmeséletlen történetek megírására ösztönözzétek?*

– Igen. A családomban is hallottam történetek töredékeit, amelyek nagyon izgalmasak voltak, de ha az ember kérdezősködni kezdett, akkor az elbeszélő bezárkózott. Azt gondoltuk, ha nincsenek megírva, akkor meg kell írni. Leültünk beszélgetni erről a WIZO, a nemzetközi zsidó női szervezet magyarországi képviselőivel, de nem kristályosodott ki, hogy milyen írásokat várjunk. Meghirdettük így: *Elmeséletlen történetek*, minden egyéb jelző nélkül. És úgy látszik, beletaláltunk valamibe, ami már nagyon is megérett, vagy, mintha fölemeltünk volna a folyó előtt egy zsilipet, áradni kezdtek a történetek, sok írás született. Az első felolvasást *A zsidó nő* kiállítás zárónapján tartottuk, most már túl vagyunk a harmadikon, és április 10-ére tűztük ki a negyediket. Folyamatosan gyűlnek az írások, folyamatosan nő a felolvasások közönsége. Nem is annyira a hivatalos közlemények, felhívások hatására, hanem a személyes kapcsolatok révén. Elgurítottunk egy hógolyót, ami lavinává nőtt.

Az írások többsége a holokauszttal foglalkozik, ám a szerzők között ma már a fiatalabbak, a harmincas–negyvenes korosztály tagjai is képviseltetik magukat, s nekik másról szólnak a történeteik. Küldenek írásokat külföldről, tengerentúlról, Ausztráliából. Tulajdonképpen már együtt van egy kötetrevaló anyag, a bostoni *Brandeis University* női kutatóközpontjától pályázat útján nyertünk pénzt egy magyar–angol, tehát kétnyelvű kötet megjelentetésére, de még mindig készülnek írások, fantasztikus történetekre derül fény. Egy Torontóban élő egyetemi oktatónőnek az édesanyja a halála előtt árulta el, hogy zsidó. A lánya hazajött Magyarországra, elkezdett magyarul tanulni, kutatta az anyja itthoni életének nyomait, és megtalálta a leveleit, a naplóit. A háború alatt bálokról írt, összejövetelekről, és semmit arról, hogy a zsidókkal mi történik! Naplók, memoárok kerülnek elő, kígyózik a történetfolyam. Előbb-utóbb

mégis le kell zárni, ki kell tenni a végső pontot. Erre előreláthatólag nyáron kerítünk sort.

– *Hogy tudod meghatározni a helyeteket itthon, a női és a zsidó szervezetek közt? Milyen itthoni, és milyen külföldi szervezetekkel álltok közelebbi kapcsolatban?*

– Az első kérdésre a válasz egy bon mot: a női szervezeteknek túlságosan zsidók vagyunk, a zsidó szervezeteknek pedig túlságosan nők. Következésképpen a kétféle szerveződés perifériáján foglalunk helyet. Ennek valamennyi, legfőként anyagi értelemben vett hátrányával. Itthon nincs részünk semmiféle állandó támogatásban. Talán majd jövőre, ha az alapítvány már két éves múltra tekinthet vissza, akkor pályázhatunk itthon is.

Sajnálatos módon a *Szombat*-tal megromlott a kapcsolatunk. Ők egy hagyományos női szerepkörrel foglalkozó rovatot szántak nekünk, az *Esztertáska* azonban a jelenről szól, szekuláris felfogásban, és nagyon női szemszögből.

Így hát egyelőre közlési lehetőség nélkül maradtunk, és most törjük a fejünket, hogy mivel tudnánk pótolni. Lapot kellene indítani? Évkönyvet szerkeszteni? Az utóbbinak nagyobb a realitása.

Tagja vagyunk annak a *Női Konzorciumnak*, amely az újonnan megnyílt *Nőház* létrehozására és működtetésére szerveződött.

Jó kapcsolatban vagyunk a *Magyar Narancs Tűsarok* mellékletét író szerkesztő csapattal, a *Közgazdaságtudományi Egyetem Társadalmi Nem- és Kultúrakutató Központjának* kutatóival, a zsidó ifjúsági csoportokkal, távolról rokonszenvezünk egy ortodox zsidó értelmiségiekből álló társasággal.

Külföldi kapcsolataink között meg kell említenem a Berlinben működő *Bet Debra* zsidó női szervezetet, amely két évente tart nemzetközi konferenciát. Ez egy hallatlanul színes és érdekes forgatag, ahol a legkülönbözőbb vallási és szekuláris felfogású, rendkívül nyitottan gondolkodó, életszerű, rugalmas magatartású nő találkozik. A 2003-as, fantasztikus hangulatú konferenciát a berlini főpolgármester-helyettes nő nyitotta meg. Az eseményt a város finanszírozta, magát a szervezetet is rendszeresen támogatják.

Számunkra nagy megtiszteltetés, hogy a következő, a 2005-ös konferencia megrendezésével bennünket bíztak meg. Ezt majd összekapcsoljuk egy újabb, bár a 2002-esnél kisebb méretű, a zsidó nőkről szóló kiállítással, amelynek a *Lauder* iskola ad helyet.

Van kapcsolatunk Hollandiával, ahová név szerint, *Esztertáskaként* kaptunk meghívást, az utrechti egyetem *Genderstudies* tanszékén mutatkoztunk be.

– *Milyen terveitek vannak a jövőre vonatkozóan?*

– Tervezünk egy kerekasztal beszélgetést azzal kapcsolatban, hogy ma művészettörténészek egy csoportja *Anna Margitról*, *Gedő Ilkáról*, sőt, az utolsó korszakát tekintve, *Chagallról* is azt állítja, hogy giccsfestők. Pető Andrea ezzel a felfogással egy könyvrecenziójában vitába szállt, de úgy látjuk, a téma ennél mélyebb elemzést és nagyobb nyilvánosságot érdemel. Március végén vetítünk a filmklubunkban egy dokumentumfilmet *Frida Kahlról*, a híres mexikói festőnőről, így az ő művészetét is

bevehetjük a csomagba. A kerekasztal beszélgetés alkalmas arra, hogy felsorakoztassuk az érveket és ellenérveket általában, az „emocionális”, figuratív női képzőművészettel kapcsolatban.

Szeretnénk egy antológiát összeállítani (magyar) zsidó írók holokauszt utáni irodalmi műveiből, a szövegeken kívül a szerzőkkel készített interjúkat is közölnénk.

A felsoroltakon kívül tervezzük két nagyobb témakör feldolgozását. Az egyik: az anya–lány kapcsolat. Az anya, aki fölöttünk hatalommal rendelkezik, aki ránk nehezédhet, vagy elhanyagolhat minket, de aki valamennyiünk életében-sorsában meghatározó szerepet játszik, s ezért a vele való kapcsolatunk mindenképpen elemzésre érdemes. Ilyesmit első sorban nem profiktól várunk, hanem az *Elmeséletlen történetek* szerzőihez hasonlóan bárkitől, aki ehhez hajlandóságot érez.

A másik nagyobb témakör: a zsidó nők szerepe és helyzete a huszadik századi baloldali,cionista és kommunista mozgalmakban. Ez fontos, érdekes, és egyben, a történelem fordulatait tekintve roppant kényes téma. Már nincsenek sokan életben a mozgalmakban résztvevők közül. Azok, akik még beszélhetnek a múltjuknak erről a szakaszáról, a nyolcvanadik évük körül járnak. Megszólaltatásukra már nincs sok idő.

RADOSZÁV MIKLÓS

Amiről már tudunk, de még nem tudjuk elég jól...

A szociális munka napi gyakorlatában, és különösen a gyermekvédelemben az elmúlt évtizedek során hozzászoktunk ahhoz, hogy egy-egy konkrét ügyben a különféle szakmák képviselői kliensük érdekére hivatkozva magányos dzsungelharcosokként próbáltak kizárólagos jótevőként eljárni. Mindenki mást, akit a gyermekkel, családjával kapcsolatban bármilyen okkal felelősség vagy feladat terhelt vagy terhelt volna, azt ellenfélnek, rosszabb esetben önmaga, illetve kliense személyes ellenségének tekintették. Nem volt ritka esetnek tekinthető az olyan párbeszéd, amelyben a dolgok természetéből adódóan együttműködésre „kárhóztatottak” ne arról próbálták volna hosszasan egymást meggyőzni, hogy kizárólag ők képviselik a gyermek érdekét, miközben a másik ebben őket mindenféle fondorlatos módon megakadályozza, ahelyett, hogy elvégezné a saját feladatát, melyet így sajnos helyette a gyermek érdekeinek kizárólagos képviselőjének kell, kellett elvégeznie. Mintha mindenki a gyermek érdekére hivatkozva a másik háza táján kívánt volna rendet csinálni. Sőt, leginkább arra derült fény, hogy ő mennyivel jobban ért a másik munkájához. Természetesen ez a fajta működés gyakran személyeskedéshez, sértődéshez vezetett, továbbá a gyermekekkel (családjaikkal) foglalkozó egyes szakterületeket megpróbálta hierarchizálni, illetve igyekezett a már korábban kialakult hierarchikus viszonyokat fenntartani.

A nyolcvanas évek végére, kilencvenes évek elejére világossá vált azonban, hogy a gyermekvédelem klienseinek is a helytől, időtől, körülményektől függően egy konkrét esetben is többféle érdeke van, mely érdekek egymáshoz való viszonya folyamatos mozgásban van a rendszeres aktualizálás igényével. Ebből következően a gyermeket, a családot segítő szakmáktól, szakemberektől is az várható el, hogy alkalmazkodjanak a változó érdekekhez, helyzetekhez. Erre azonban csak az egymás területét ismerő, tiszteletben tartó és a folyamatos együttműködésre, kompromisszumra kész szakemberek felkészült csoportja képes. Mások nézőpontjának, érdekeinek felismerése, megértése, elfogadása önmagában sem könnyű, ha azonban még az is elvárás, hogy mindezt a saját érdekeinkkel, álláspontunkkal egyeztetve fogadjuk is el, szinte lehetetlenre vállalkozunk, amennyiben fennmarad a bevezető mondatokban írt állapot.

Pedig valójában az a legfontosabb felismerés, hogy a kliensünk többféle érdekének optimalizálása lehet az egyes szakterületek együttműködésének kizárólagos, végső célja.

RECENZÍÓ

A fentiek miatt vettem kézbe nagy várakozással az „Amivel még nem számolunk... Interprofesszionális együttműködés és szociális munka” (Szerkesztő: Somorjai Ildikó, Széchenyi Főiskola–Kávé Kiadó, Budapest–Győr 2001) című kötetet.

Kifejezett örömömmre szolgált, hogy a kötetben található tanulmányok az elvárásoknak megfelelően a kliens érdekeinek komplexitását is bemutatja, s emellett annak szükségessége mellett is kiáll, hogy a sikeres segítség érdekében valamennyi szakterületre egyenrangúan szükség van. Külön érdeme a kötetben bemutatott projektnek, hogy a különböző szakterületek képviselőinek szemléletformálására, illetve a szemléletformálás rögzítésének bemutatására is vállalkozik. Nem kevés tanulság adódik azokban az írásokban is, melyek a hazai fogalomhasználat érdekében kívánának rendet teremteni.

Nem állítom, hogy a kötet összességében könnyű olvasmány lenne, hiszen számos új dologgal kell az olvasónak szembesülnie, megismerkednie, miközben jó példát kap az európai együttműködésre is, mivel a projekt uniós együttműködés keretében zajlott.

Ajánlom a kötetet gyakorló szakembereknek, az oktatásban dolgozóknak és a jövő szakembereinek kézikönyv gyanánt.

A KÖTET BESZEREZHETŐ:

- Universitas – Győr KHT Tankönyv és Jegyzetbolt, Győr, 9026 Hédervári út 25. Tel.: (96) 503-400
- Budapest Főváros Önkormányzatának Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat, 1081 Budapest, Alföldi u. 9–13. Tel.: 323-2900
- Nemzeti Család és Szociálpolitikai Intézet Képzési Központja, 3100 Salgótarján, Kossuth u. 8. Tel.: (32) 416-833