

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 jogszíntereinak 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 keresését, 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 megváltoztathatatlanul tűnő 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 testesít 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 mozgástér az időben előre haladva folyamatosan szűkül, míg a közösségi intézményrendszer hatásköre és befolyása évről évre, csúcstalálkozóról csúcstalálkozóra nő. Mindez nem a tagállamokra oktrojált 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 ügyé előlépett 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”.<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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-ítéleteknek<sup>2</sup> köszönhetően – változott meg, hiszen három

<sup>2</sup> 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-től 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 önálló sodott 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 eszköztárait. 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 fogyatékosággal 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 őrlnek, 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 igyekeznek 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-

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 felleptek 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 létrejtte 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 megemelésével 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 „rásegítésével”. 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 világméretűben 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 legitimitásra 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 úgylis 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-  
séges vizsgálata (SILC).<sup>3</sup>

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 művészellemeknek 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 tárgyalásoktól 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 explicite ki nem mondott problémára reagálnak. Nagy baj ugyanis, ha az ellátásokhoz nem mindenki jut hozzá, kivált, ha éppen a lejelesettebbek 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 élelmesek, 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 szembeeső 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, 2<sup>nd</sup> 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 keresztüztében. [http://www.nfh.hu/doc/doku/IFM\\_tanulmanyok/EU\\_szocpolcikk\\_februar28.pdf](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](http://www.europa.eu.int/scadplus/scad_en.htm)
- Linkek a szociálpolitikáról: <http://www.szocialpolitika.lap.hu>