

JUHÁSZ GÁBOR – TALLER ÁGNES

A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem az EU új tagállamaiban¹

A tanulmány nyolc új kelet-közép-európai EU-tagállam társadalmi befogadásáról szóló nemzeti cselekvési tervein keresztül vizsgálja a társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet. Az országok szociális helyzetének rövid összefoglalása után a nizzai célkitűzésrendszer mentén foglaltuk össze az egyes országok ismertett intézkedéseit. Tekintettel a nyitott koordinációs módszer keretében zajló együttműködés szankciómentességére, a tagállamok valós elköteleződését a cselekvési tervekben vállaltak mellett egyrészt a számszerűsített célok meglétével, illetve e célkitűzések mellé és az intézkedések megvalósítására rendelt forrásokkal próbáltuk mérni. A kirajzolódó kép alapján a társadalmi befogadási stratégia még több szempontból csiszolandó, mindazonáltal úgy gondoljuk, hogy a cselekvési tervek megírásához és végrehajtásához szükséges újfajta szakpolitika alakítási szemlélet (az indikátorok használata, az érintettek széles körével való egyeztetés) alkalmazása mindenképpen előremutató fejlemények.

Bevezetés

A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelmet az Amszterdami Szerződéssel emelték be a közösségi politikák közé, és a tagállamok képviselői a Nizzai Csúcson állapodtak meg arról, hogy a közös fellépésre a nyitott koordináció módszerét fogják használni. A társadalmi befogadási politika sajátos vonása, hogy a nyílt koordináció módszerének alkalmazását nem az alapszerződés írja elő, hanem az a tagállamok erre irányuló megállapodásának eredménye. A tagállamok konszenzuskészségének persze határai vannak: a társadalmi befogadás területén alkalmazott nyitott koordinációs mechanizmus újszerűsége annak teljes szankciónélküliségé-

¹ A tanulmány a Nemzeti Fejlesztési Hivatal támogatásával, a „Kutatási témák és területek az Európa Terv elkészítéséhez” című program keretében Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia társadalmi kirekesztődés elleni nemzeti cselekvési tervei alapján készült.

lyozza, hogy megvalósításához nem pluszforrások hozzárendelését, hanem inkább a meglévő források átcsoportosítását várja a tagállamoktól. Mivel a jelenlegi költségvetési időszakban a Közösség Strukturális Alapjai is csak igen közvetetten járulnak hozzá a nemzeti akciótervek megvalósításához, ezért a tagállami elköteleződés további fontos mutatójának tekintettük az akciótervekben feltüntetett intézkedésekhez rendelt források meglétét vagy hiányát.

A társadalmi befogadást szolgáló szakmapolitikai intézkedéseket a nizzai célkitűzésrendszer (a foglalkoztatás elősegítése és a forrásokhoz, jogokhoz, javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés mindenki számára; a társadalmi kirekesztés kockázatának elkerülése; a legsebezhetőbb csoportok segítése; minden érdekelt fél mozgósítása) mentén is elemeztük, noha több tagállam is másként strukturálta nemzeti cselekvési tervét. Dolgozatunkban az intézkedéseket csak tendenciák, intézkedéscsoportok közötti különbségek-hasonlóságok mentén vizsgáltuk, mivel a cselekvési tervek az egyes intézkedések hátterét igen eltérően határozzák meg. Sokszor megelégednek már létező gyakorlatok, intézményrendszerek bemutatásával, vagy olyan programtervezetek ismertetésével, amelyekkel kapcsolatban a felelősöket, végrehajtókat, és a finanszírozási forrást nem tüntetik fel. Egyes esetekben csak általános fejlesztési irányok meghatározásával, máskor célkitűzéses megfogalmazásokkal találkozunk, és viszonylag gyakori annak feltüntetése is, ha egy projektet a Strukturális Alapok forrásainak bevonásával kívánunk finanszírozni.

Az újonnan csatlakozott kelet-közép-európai országok szociális helyzete

A nemzeti cselekvési tervekben a szociális helyzet bemutatása a laekeni indikátor-rendszerhez igazodik, így képet kapunk a demográfiai trendekről, a foglalkoztatottsági és a munkanélküliségi arányokról, életkor és nemek szerinti bontásban, továbbá a szegénység kiterjedtségéről, a jövedelmi egyenlőtlenségek mértékéről, valamint a szociális védelemre fordított kiadásokról.

Demográfiai trendek

A kelet-közép-európai országok demográfiai trendjei hasonlítanak egymásra és az EU 15, korábbi tagállamáéra. Az új tagállamok mindegyikére jellemző a reprodukciót sem biztosító, alacsony születésszám és a népesség csökkenése. Ez utóbbi tendencia alól Szlovénia és bizonyos mértékig Csehország képez kivételt, ám a népesség növekedése itt sem a magas születésszámnak, hanem a bevándorlásnak köszönhető. Ugyancsak általánosan jellemző a népesség öregedése. Feltűnő ugyanakkor, hogy a cselekvési tervek nem tartalmaznak olyan kifejezett célokat, amelyekkel e folyamatokra hatást lehetne gyakorolni, holott azok közvetlenül befolyásolják a szociális védelmi rendszerek teherbíró képességét.

Foglalkoztatottság, munkanélküliség

A foglalkoztatottság szintje az újonnan csatlakozott nyolc kelet-közép-európai ország átlagában (59,25%) 2003-ban jelentősen elmaradt az EU 15-ökétől (64,23%). Tekintetbe kell azonban vennünk, hogy nagyok a régióon belüli különbségek: a Cseh Köztársaság például már most teljesíti a lisszaboni stratégia egyik távlati céljaként meghatározott 70 százalékos foglalkoztatottsági arányt (70,4%), és a szlovén (62,6%), észt (62,6%), valamint a lett (61,8%) mutatók is közelítik az Unió régebbi tagállamainak átlagát. A többiek leszakadása azonban igen nagy: 6,7–13,5 százalékpontnyi. A kibővített Európai Unióban a foglalkoztatottság szintje Lengyelországban a legalacsonyabb. A foglalkoztatás terén mutatkozó átlagos lemaradás nagyobb a férfiak, mint a nők esetében, ami valószínűleg az államszocializmus teljes foglalkoztatásra törekvő, a nőket is a munkaerőpiacra terelő politikájának öröksége. A munkanélküliségi adatok tovább árnyalják a képet. Bár egyes tagállamokban a munkanélküliségi ráta jelentősen meghaladja a közösség régebbi tagállamainak átlagát (Lengyelországban, Szlovákiában és Litvániában), a nyolc kelet-közép-európai ország átlagában a különbség már nem ennyire szembetűnő. Ez az elmentmondás (jelentős negatív különbözet a foglalkoztatottság, minimális többlet a munkanélküliségi ráta tekintetében) két tényezővel magyarázható. Az új tagállamok egy része a piacgazdaságra való áttérés munkaerőpiacra nehezedő terheit az aktív korú idős munkavállalók nyugdíjazásával csillapította, másrészt figyelembe kell vennünk azt is, hogy a kelet-közép-európai országokban a munkavégzés jelentős részben a legális munkaerőpiacon kívül, a szürke- és a feketegazdaságban zajlik (1. táblázat). A nemzeti cselekvési tervek ezzel a problémával alig foglalkoztak, ami azért meglepő, mert következményei nemcsak foglalkoztatáspolitikai aspektusból, hanem a társadalmi kirekesztődés szempontjából is igen súlyosak. A szürke- és feketegazdaságban alapvetően a munkaerőpiac perifériájára szorult csoportok tagjai tevékenykednek, foglalkoztatásuk jogon kívülsége éppen az ő munkajogi és szociális védelmüket rendíti meg. A be nem jelentett, vagy csak részlegesen bejelentett munkavállalók foglalkoztatása után nem, vagy csak részben fizetik meg a társadalombiztosítási járulékokat, illetve az adókat, ami fokozza a szociális ellátórendszerre nehezedő nyomást.

Jövedelemegyenlőtlenségek, szegénység

A gazdasági és társadalmi átmenet időszakában, ahogyan várható volt, nőtték a jövedelemegyenlőtlenségek és ezzel párhuzamosan nőtt a szegények száma is. A közölt adatok alapján a jövedelemegyenlőtlenségek és a szegénység kiterjedtsége vonatkozásában egységesülő Európa képe bontakozik ki előttünk: a Gini-együttható alapján a jövedelmek eloszlása az újonnan csatlakozott tagállamokban valamivel egyenlőtlenebb, mint a régiókban, a felső és az alsó jövedelmi ötöd által megszerzett javak vonatkozásában viszont valamelyest kisebb – az eltérések ugyanakkor nem mutatnak nagyságrendbeli különbségeket (2. táblázat). Több okunk

is van azonban arra, hogy óvatosan kezeljük ezeket az adatokat. A számítási módszerek alkalmazásával kapcsolatos, kelet-közép-európai tapasztalatlanúságra utal, hogy a 2003-ban elfogadott szlovák Közös Memorandumban a kvintilis eloszlás szerint számított jövedelmi egyenlőtlenségek mértékét mindössze 2,7-szeresre tették, és az adatot magyarázva arról írtak, hogy a jövedelemegyenlőtlenségek mértéke Szlovákiában jelentősen kisebb, mint a többi csatlakozásra váró országban.⁶ Egy év múlva a Társadalmi befogadási akciótervben ugyanezt az értéket (2003-ra) már 5,4-szeresre becsülték, amihez ezúttal azt a kommentárt fűzték, hogy a jövedelemegyenlőtlenségek mértéke az újonnan csatlakozott tagállamok közül Szlovákiában kiugróan magas.⁷ Hasonlóképpen tanulságos a magyar cselekvési terv is, amiben – az új tagállamok közül egyedülként – a szegénység mértékére vonatkozó adatokat kormányzati és nem-kormányzati számítás alapján is közlik, amiből az elfogulatlan elemző a dokumentum szerzőinek a kormányzati statisztikai adatbázissal szembeni fenntartásaira következtethet.

A laekeni mutatók inadekvátságát jelzi, hogy a segítségükkel végzett számítások szerint a szegénység veszélye a Nyugat-Európában élőkhez képest kevésbé fenyegeti az Európa keleti felén élőket (3. táblázat). Ezt a nemzeti cselekvési tervekről készített uniós ún. közös jelentés kiemeli, miközben több cselekvési terv is jelezte az indikátoroknak a kelet-közép-európai szegénység mérésére való használhatatlanságát.⁸ Még e mutatók alapján is aggasztó ugyanakkor a gyermekszegénység kiterjedtsége: az újonnan csatlakozó tagállamok közül hat (Csehország, Észtország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia) nemzeti akcióterve említi kifejezetten, hogy a szegénység veszélye a társadalmi átlagnál jóval magasabb a gyermekek körében. Az ilyen veszélyt nem jelző új tagállamokban (Lettország és Litvánia) is a szegénység veszélyének különösen kitett csoportnak tekintik a három- vagy többgyermekes, illetve az egyszülős családokat. Némileg meglepő módon az idősek (65 éven felüliek) relatív szegénysége Szlovénia kivételével alacsonyabb a társadalmi átlagnál, amit a nyugellátások kiterjedtségének köszönhető védelem magyaráz.

A nemzeti akciótervek összevetése alapján megállapítható, hogy Kelet-Közép-Európában a szegénység leginkább a munkanélkülieket (és az általuk vezetett háztartásban élőket),⁹ továbbá az egyszülős,¹⁰ a három- vagy többgyermekes családokat, illetve alapjában a gyermekeket fenye-

6 Joint Memorandum on Social Inclusion of Slovak Republic, 9. o.

7 National Action Plan on Social Inclusion (NAP/inclusion) Slovak Republic. Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic, Bratislava 14 July 2004, 5. o.

8 „A hazai szegénységi viszonyok reális bemutatásához az uniós indikátoroktól eltérő mutatókat tartunk megfelelőnek...” Nemzeti cselekvési terv a társadalmi összetartozásért, Magyarország, 11. o.; „Az EU relatív szegénységi küszöb számításának alkalmazása a szegénység kiterjedtségének alábecslését eredményezi Észtországban, csakúgy, mint más csatlakozó országokban” NAPs/inc. Estonia 2004–2006, 10. o. Hasonló problémákról ad számot a litván és a lengyel akcióterv is.

9 A munkanélküliséget mint a szegénység veszélyét keletkeztető okot a nyolcból hét ország akciótervében említették kifejezetten – az egyetlen kivétel Lettország.

10 Az egyszülős családokban élőket hét akcióterv tekintette a szegénység által fokozottan veszélyeztetettnek.

TANULMÁNYOK

geti.¹¹ Az akciótervek kisebbik részében kapcsolják össze a szegénység kockázatát a fogyatékoság meglétével¹² vagy a roma etnikumhoz való tartozással¹³, noha a szakmapolitikai intézkedések közt több tagállam is szerepeltet az említett csoportba tartozók társadalmi beilleszkedését elősegítő intézkedéseket. Két akcióterv említi szegénységi kockázatként a lakóhely fekvését, noha más kontextusban az akciótervek jelentős része foglalkozik a települési és területi egyenlőtlenségek problémájával.

Szociális védelemre fordított kiadások

Szociális védelmi kiadásaikról az új tagállamok akciótervei meglehetősen eshetőleges módon közölnek adatokat. Észtország és Lengyelország például egyáltalán nem közöl ilyen adatot, és a cseh akcióterv is csak az egészségügyi kiadások nélküli adatot tartalmaz. Az adatok hiánya így jelentősen megnehezíti az összehasonlítást. Annyi azonban talán kijelenthető, hogy Szlovénia kivételével, ahol a szociális védelmi kiadások aránya megközelíti az EU tizenötök átlagát, a kelet-közép-európai új tagállamok GDP-jük jóval kisebb részét fordítják erre a célra, mint a közösség régebbi tagállamai. A litván akciótervben el is ismerik, hogy a szociális biztonsági rendszer működtetésére szánt források a GDP arányában nem jelentősek, de figyelembe kell venni azt is, hogy – különösen a rendkívül gyors gazdasági fejlődést produkáló balti országokban – még úgy is nőtt a szociális kiadások reálértéke, hogy GDP-arányosan a korábbinál kevesebbet fordítottak erre a területre.

A társadalmi befogadást szolgáló intézkedések

Bár igen változatos szerkezetben, de a nemzeti cselekvési tervek lényegében követik a társadalmi befogadás közösségi stratégiájának szerkezetét, ezért a tagállami intézkedéseket mi is a nizzai célkitűzésrendszer mentén vizsgáltuk.

A foglalkoztatáshoz való hozzáférés előmozdítását szolgáló intézkedések

Az, hogy a társadalmi befogadás közös stratégiájának első célkitűzése a foglalkoztatás előmozdítására irányul, nyilvánvalóvá teszi a tagállamok társadalmi kirekesztés elleni fellépésének szoros kapcsolatát a Közösség foglalkoztatási stratégiájával. Míg azonban a luxemburgi folyamat keretében általános szinten törekszenek a foglalkoztatási célok elérésére, addig a társadalmi befogadási stratégiának a foglalkoztatáshoz való jobb

11 A három- és többgyermekes családok fokozott szegénységi kockázatáról hat akcióterv tett említést, a gyermekek magas szegénységi kockázatára négy akcióterv hívta fel a figyelmet.

12 Lengyelország, Szlovákia és Észtország esetében.

13 Magyarország, Szlovákia és Szlovénia esetében.

hozzáférést szolgáló intézkedései azt célozzák, hogy a munkaerőpiactól távolabbra sodródott csoportok tagjai visszatérhessenek a munka világába. Mivel az Európai Foglalkoztatási Stratégia számos konkrét célkitűzést tartalmaz (pl. a foglalkoztatás elérendő szintjével, vagy a tartós munkanélküliek bizonyos hányadának újrakezdési lehetőségeivel összefüggésben), s az újonnan csatlakozóknak már a társadalmi befogadási stratégia kialakítását jóval megelőzően ki kellett alakítaniuk foglalkoztatási stratégiájukat,¹⁴ arra számítottunk, hogy ezen a területen, ahol a két stratégia „kiegészíti és helyel-közzel át is fedi egymást”¹⁵, számos konkrét célkitűzéssel és a hozzájuk rendelt források megnevezésével is találkozunk. Ebből kiindulva azt is vizsgáltuk, hogy a nemzeti cselekvési tervek mennyiben tartalmazznak inkább a foglalkoztatási stratégiába simuló általános intézkedéseket, illetve hogy azok mennyiben irányulnak a munkaerőpiacon kívül rekedt, leszakadó csoportokra.

A cselekvési tervek elemzése alapján úgy tűnik, hogy az új tagállamok esetében a foglalkoztatáshoz való hozzáférés előmozdítását szolgáló intézkedések csak kisebb részben célozzák kifejezetten a kirekesztett csoportokat, ehelyett többnyire az általános, mindenkire kiterjedő intézkedésekkel találkozunk. Leginkább még a magyar, észt, cseh intézkedéseket jellemzi az érzékenység a kirekesztődés különböző válfajai iránti. A munkaerő-piaci (re)integrációs intézkedések ezekben az országokban a fogycsökkenéssel élő embereket, a roma származásuk miatt hátrányt szenvedőket, a nőket és az időskorú munkavállalókat célozzák. A litván cselekvési terv egyes intézkedései a vidéki gazdálkodókat, mások az egyik nukleáris erőmű fokozatos leszerelése során állásukat veszítő embereket célozzák, míg Észtországban hangsúlyos a törekvés a volt elítéltek munkaerő-piaci reintegrációjára, valamint arra, hogy az államnyelvet nem beszélő orosz közösség tagjai saját anyanyelvükön vehessék igénybe a munkaerő-piaci szolgáltatásokat.

OKTATÁS ÉS KÉPZÉS

Mivel a munkaerőpiacra az oktatáson át vezet az út, több akciótervben (Magyarország, Litvánia) megjelennek az iskoláskorúakat érintő, a jó munkaerő-piaci starthelyzethez segítő intézkedések. E téren a magyar cselekvési terv egy HEF OP intézkedés keretében pl. az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges készségeket és kulcskompetenciákat fejlesztő tanítási programokat, valamint az idegen nyelvi oktatás fejlesztését, továbbá a roma származású és egyéb okok miatt hátrányos helyzetű fiatalok lemorzsolódásának megelőzését szolgáló intézkedéseket említi. Hasonló célt szolgál a karrier-konzultációs modul beépítése a litván alapfokú oktatásba. (A litván akcióterv az intézkedésekről azonban csak a célkitűzések szintjén számol be, tehát nem derül ki, hogy valós programról vagy tervről van-e szó.)

14 A foglalkoztatáspolitikai területén az Európai Bizottság már 1999-ben megkezdte az együttműködést a tagjelölt országokkal, aminek eredményeként 2001 végére sor került a nemzeti foglalkoztatáspolitikai középhosszú távú prioritásainak közös értékelésére. (Bővebben lásd: Nagy – Tóth 2004).

15 Juhász – Sziklai 2004, 304. o.

TANULMÁNYOK

A tantervek és a szakképesítések modernizációja, valamint a munkaerő-piaci igényekhez való hozzáigazítása ugyancsak a cselekvési tervek fontos elemét képezi Szlovákia, Csehország, Magyarország, Litvánia és Észtország esetében. Az egész életen át tartó tanulás előmozdítása jegyében az új tagállamok főként információs központok alapításáról, a különböző oktatási formák akkreditációjának kidolgozásáról, a távoktatás bevezetéséről, a munkahelyi belső képzésekről, a felnőttképzés támogatásáról számolnak be (Magyarország, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia).

SPECIÁLIS IGÉNYŰ CÉLCSOPORTOK FOGLALKOZTATÁSÁNAK ELŐSEGÍTÉSE

A foglalkoztatás elősegítése terén általános tendencia az elmozdulás az aktív munkaerő-piaci eszközök felé (a szlovén akcióterv például arról számol be, hogy míg 1998-ban a passzív és aktív eszközök aránya 3:1 volt, 2003-ra ez az arány 1,5:1-re változott). A képzésbe, közmunka-programba való bevonás, az álláskeresésben nyújtott segítség mellett az egyéni esetkezelés érdekében több helyen alkalmaznak a munkaügyi központokban a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetűek számára speciális tanácsadó szakembereket. (Pl. Észtországban 2004-ben 17 fogyatékosügyi tanácsadót képeztek ki; Magyarországon minden munkaügyi központban három fős rehabilitációs csoport segíti a megváltozott munkaképességűek elhelyezkedését.)

Szintén a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű, vagy kevésbé versenyképes munkaerő (a fogyatékosokkal élő emberek, a pályakezdő fiatalok, az idősebb munkavállalók, és a tartós munkanélküliek stb.) elhelyezkedését szolgálja a munkáltatói járulék- és bérköltségek csökkentése, részleges eltörlése, amiről a magyar, a lengyel, és az észt akcióterv adott számot. További, több tagállam cselekvési tervében megjelenő intézkedésként említhető: (a) támogatott munkahelyek létrehozása a fogyatékosokkal élő emberek valamint a nyugdíj előtt álló munkanélküliek számára; (b) a munkavállalással járó költségek egy részének megtérítése; (c) kvótarendszerek bevezetése; (d) speciális programok, illetve munkapasztalat-szerzési lehetőségek biztosítása a fiatal munkavállalók számára; (e) a munka és a családi élet összeegyeztetésének elősegítése pl. a gyermekgondozási szolgáltatások vagy a távmunka fejlesztésével. A volt elítéltek munkaerő-piaci integrációját elősegítő intézkedéseknek a balti államok és Csehország akciótervében szentelnek külön figyelmet.¹⁶

A REGIONÁLIS KÜLÖNBSÉGEK CSÖKKENTÉSE

Noha a foglalkoztatási és munkanélküliségi adatok regionális összevetésben mindegyik újonnan csatlakozott kelet-közép-európai országban jelentős eltérést mutatnak, kifejezetten a regionális különbségek csökkentésére irányuló intézkedésekre csak néhány új tagállam akcióterve utal. A munkaerő mobilitásának előmozdítása érdekében Lettországból az

¹⁶ Észtországban például a szabadulás előtt álló elítélteknek a börtönben dolgozó szociális munkással együttműködve nyújtanak segítséget az elhelyezkedéshez a munkaügyi központok.

infrastruktúra és a lakhatási feltételek fejlesztését célzó programot indítottak, míg Szlovákiában az új munkahely közelében való letelepedés megkönnyítésére személyenként 10 000 szlovák korona értékű támogatás igényelhető. Csehországban kiemelt támogatás jár azoknak a befektetőknek, akik olyan területen ruháznak be, ahol a munkanélküliség meghaladja a 14 százalékot.

A FOGLALKOZTATÁSBAN VALÓ RÉSZVÉTEL ELŐMOZDÍTÁSÁT CÉLZÓ INTÉZKEDÉSEK ÉS A TÁRSADALMI BEFOGADÁS ELŐSEGÍTÉSE

A társadalmi befogadás előmozdítására irányuló cselekvési tervében az új tagállamok többsége foglalkoztatási stratégiájának minden olyan elemét elővezette, amely akárcsak közvetetten is érinti a társadalmi kirekesztődés munkaerő-piaci dimenzióját, így formailag sok számszerűsített célkitűzés található bennük. (Ez az egyetlen terület, ahol az új poszt-szocialista tagállamok túlnyomó többsége megjelölt valamilyen számszerű célkitűzést.) Ezek jelentős része azonban csak az általános foglalkoztatási stratégiában meghatározott célkitűzéseket ismétli meg, kifejezetten a kirekesztést elszorító csoportokra irányuló, számszerűsített célkitűzéssel viszonylag ritkán találkozunk. Feltétlenül ilyennek lehet tekinteni a tartós munkanélküliek arányának csökkentését (Magyarország, Észtország, Litvánia) vagy aktív munkaerő-piaci programokba való bevonását (Magyarország, Csehország, Litvánia). Több tagállam vállal kötelezettséget a fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatásának, illetve munkaerő-piaci helyzetének javítására. (Szlovákia 4500 fogyatékossgal élő ember védett munkahelyen való foglalkoztatását, Szlovénia és Csehország, Litvánia és Lengyelország a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának közelebről meg nem határozott bővítését, Magyarország a Rehabilitációs Információs Centrumok hálózatának bővítését tűzte ki célul.) A számszerűsített célkitűzéseket illetően a kelet-közép-európai új tagállamok közti verseny éllavasai Magyarország és Szlovákia (4. táblázat). A magyar akcióterv szerint mintegy 8000 hátrányos helyzetű embert – főként romákat – terveznek bevonni olyan programokba, amelyek javítják a foglalkoztatási esélyeiket, további 10–14 ezer fő foglalkoztatását pedig a szociális gazdaságban kívánják megoldani. Szlovákia 18 ezer munkahely teremtését irányozta elő a hátrányos helyzetű csoportok tagjai számára, és közülük további 7 ezer fő vállalkozóvá válását próbálják előmozdítani. A munkavállalási készségek fenntartását és fejlesztését szolgáló programokban való részvételt 100 ezer fő számára kívánják felajánlani.

Még a számszerűsített mutatók ritka előfordulásánál is aggasztóbbnak tűnik a helyzet az intézkedések megvalósítását szolgáló pénzügyi források terén, azokkal ugyanis az akciótervek többsége egyáltalán nem foglalkozik. E tekintetben kivételt képeznek a balti államok, amelyek következetesen feltüntetik a programokhoz rendelt ESZA forrásokat és az ezekhez járuló nemzeti önrészt is. A közelebbi elemzés azonban azt mutatja, hogy a források csak annyiban érintik a társadalmi befogadási célrendszert, amennyiben annak célkitűzései belesimulnak a szélesebb foglalkoztatáspolitikai kontextusba. Feltűnő, hogy az akciótervekben szerep-

TANULMÁNYOK

lő programokhoz egyáltalán nem rendelnek a strukturális alapokon kívüli, kizárólagosan a nemzeti költségvetést terhelő forrást. Ebből arra következtetünk, hogy a közös stratégia szűkebb célcsoportját képezők (a társadalmi kirekesztődés veszélyének fokozottan kitett csoportok) foglalkoztatásának elősegítését szolgáló intézkedések melletti elköteleződés az új tagállamokban gyenge, s mivel a nemzeti akciótervekben megfogalmazott célok megvalósításának nincsenek anyagi biztosítékai, azok kivitelezése kizárólag az éppen regnáló kormányzat politikai elköteleződésén áll vagy bukik.

A forrásokhoz, jogokhoz, javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása, mindenki számára

A közös célkitűzésrendszer meghatározza azokat a területeket, amelyeken mindenkinek – így a társadalmi kirekesztődést elszenvedő csoportok tagjai számára is – biztosítani kell az ellátásokhoz, szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Ezek közé tartozik a szociális védelem rendszere, a lakhatás és a kommunális szolgáltatások, az egészségügyi ellátás, az oktatás, az igazságszolgáltatás, a kultúra és a sport. Az alábbiakban arról igyekszünk képet alkotni, hogy e kívánalmaknak miképp igyekeznek eleget tenni az EU kelet-közép-európai új tagállamai.

A SZOCIÁLIS VÉDELMI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSA

A közösség által kibocsátott irányvonalak a szociális védelmi rendszerek átalakításának két fő irányát határozzák meg: olyan ellátások biztosítását, amelyek segítik, hogy az egyes személyek életszínvonala ne csorbítsa az emberi méltóságot, valamint a munkavállalás ellenőztönzőinek kiképzését. A két célkitűzés nem kapott egyforma figyelmet az új tagállamok akcióterveiben. A szakmapolitikai intézkedések többsége inkább a megélhetést biztosító ellátások fejlesztésével foglalkozik, a munkavállalás ellenőztönzőinek megszüntetését célzó intézkedésekről csak az új tagállamok fele számolt be. Az akciótervek elemzése nyomán a szociális ellátások fejlesztésének két eltérő trendje bontakozik ki, ami földrajzi értelemben is kettéosztja a térséget. A balti államokban prioritást élvez a nyugdíjak, illetve a gyermeknevelési és gyermekvédelmi ellátások reálértékének emelése. Úgy tűnik, hogy a volt szovjet határokon kívül maradt, többi kelet-közép-európai országban a nyugdíjrendszer ellátásai megfelelő védelmet nyújtanak a szegénység és társadalmi kirekesztődés kockázatával szemben. Ezekben az országokban a szociális minimumot, illetve a létminimumot garantáló szociális ellátások (segélyek), valamint az ezek értékállóságát biztosító mechanizmusok kialakítása és erősítése van napirenden.

A munkavállalás ellenőztönzőit felszámolni hivatott lépéseket csak az új tagállamok szűkebb csoportja vette be nemzeti akciótervébe. Azoknak az országoknak, melyeknek akcióterve efféle törekvésekről egyáltalán számot ad (Csehország, Lengyelország és Észtország), a minimálbér emelését tekintik a legcélravezetőbb intézkedésnek. Figyelemre méltó a

szlovák és a szlovén megoldás, ami egyfelől az ún. aktiválási pótlék jelentős (50%-os) növelésétől, másfelől az alacsony jövedelmű csoportok adóterhének csökkentésétől, illetve a tartósan munkanélküliek foglalkoztatásának költségeihez való állami hozzájárulástól várja a segélyezési rendszer munka-ellenőztető hatásainak csökkentését.

Az új kelet-közép-európai tagállamok akcióterveinek csupán fele tartalmaz a szociális védelmi rendszer átalakításával kapcsolatos számszerű mutatókat, amelyek mögött vagy a szegénységben élők arányának csökkentésének, vagy a nekik járó ellátások értékének növelésének célja rejlik (5. táblázat). Kivételt képez ebből a szempontból a magyar cselekvési terv, amely a szociális alapellátás kapacitásbővítését vetíti előre. Közben a tagállamok többsége meghirdeti a méltósággal élt élethez szükséges források, vagy más megfogalmazásban: a minimumjövedelem biztosításának szükségességét (Szlovákia, Csehország, Litvánia, Észtország), közülük csak néhány sorolja fel az ehhez vezető úton megteendő lépéseket is (a szlovák akcióterv vonatkozó része pl. megelégszik a szociális segélyek jelenlegi rendszerének bemutatásával). A harmadlagos indikátorok alkalmazása tekintetében üdítő kivételt képeznek a balti államok. Litvánia az átlagnyugdíj összegének emelését tűzte ki célul úgy, hogy az fokozatosan elérje az átlagkereset 60 százalékát. Az észt cselekvési terv több számszerűsített célkitűzést is tartalmaz, így az adómentes havi jövedelem 2000 koronára emelését, a létminimum értékének 50 százalékkal való megemelését (500-ról 750 koronára) valamint azt, hogy az átlagos öregségi nyugdíj értéké érje el egy képzetlen férfi munkavállaló keresetének 40 százalékát. Kevésbé konkrét célkitűzéseket találhatunk a cseh, illetve a magyar akciótervben. Előbbi a szegénység megelőzését biztosító megelőzési minimum rögzítésére, utóbbi a legnehezebb helyzetben élőknek juttatott pénzbeli ellátások kiegészítésére vállal kötelezettséget.

Néhány új tagállam a stratégiai célok közt említi a szegénység csökkentését (Magyarország, Lengyelország, Lettország, Litvánia és Észtország), de számszerű eredmények elérését csak az észt és a litván akcióprogram tűzi ki célul (a relatív szegénységi küszöb alatt élők, illetve a gyermekek szegénységi arányának mérsékelt csökkentésével).¹⁷ A szegénység kezelésében az új tagállamok egy része ugyanakkor jelentős hangsúlyt fektet a saját erőfeszítések motiválására (Szlovákia és Lettország), a szegénységben élők aktivitásának fokozására (Szlovákia, Észtország), illetve a segélyezettek fokozott ellenőrzésére (Szlovénia). A célok elérésére szánt források megnevezésével az új tagállamok akciótervei rendre adósak maradnak. E tekintetben Litvánia az egyetlen kivétel, ám az ország cselekvési terve jobbra csak a dokumentum elkészítésének évében, 2004-ben felhasználható pluszforrásokat sorolja fel (20 millió litas a pénzbeli szociális támogatások, 18 millió litas a szociális nyugdíjak emelésére, 2,5 millió litas a nyílt gyermekjóléti gondoskodás fejlesztésére).

¹⁷ Észtországban a relatív szegénységi küszöb alatt élők arányát 18-ról 15 százalékra, a relatív szegénységi küszöb alatt élő gyermekek arányát 2 százalékkal kívánják csökkenteni a periódus végére. Litvániában a relatív szegénység 5–10 százalékos csökkentését vették tervbe.

TANULMÁNYOK

Hosszabb távú fejlesztési célként csak a szociális szolgáltatások színvonalának 2004–2006 közti fejlesztését tünteti fel, ami ESZA támogatással megvalósuló beruházás lenne, nem túl nagy, 12,98 milliárd litasnyi önrésszel.¹⁸

A szociális szolgáltatások fejlesztését a magyar, a cseh, a lengyel, a litván és a lett akcióprogram kezeli prioritásként. A fejlesztési célok meglehetősen eltérőek. A cseh, a magyar és a szlovén akcióterv egyes területeken a kapacitások bővítését irányozza elő (a szociális alapellátásokban, az otthoni segítségnyújtás, illetve az idősgondozás rendszerében). Litvánia a szociális infrastruktúra fejlesztésére, más tagállamok (Csehország és Lettország) a szociális szakemberek képzésére helyezik a hangsúlyt. E célkitűzések megvalósításához csak a litván és a lett akciótervben rendelkeznek forrásokat.

MEGFELELŐ LAKHATÁS, VALAMINT A NORMÁLIS ÉLETHEZ SZÜKSÉGES KOMMUNÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK BIZTOSÍTÁSA MINDENKI SZÁMÁRA

A posztkommunista tagállamok akciótervei ezen a területen is meglehetősen féloldalasak. Számos, a lakhatáshoz segítő intézkedésről adnak számot, ugyanakkor csak elvétve találni bennük a kommunális szolgáltatások igénybevételét biztosító intézkedéseket.

Az akciótervek közös vonása, hogy nagy hangsúlyt fektetnek az – általában önkormányzati tulajdonú – bérlakások számának növelésére. Csehországban például az újonnan épülő lakások között 50 százalékos mértékűre akarják emelni a bérlakások arányát, máshol az önkormányzati bérlakásépítés, illetve az önkormányzatok lakásvásárlásának támogatásával találkozunk. A legtöbb akcióterv tartalmaz valamilyen szociális lakhatást biztosító intézkedést: Lettországban törvény rögzíti a „szociális apartmanhoz” való jogosultság feltételeit, Litvániában a nem-kormányzati szervezetekkel együttműködésben alakítják ki az ideiglenes elhelyezést biztosító lakhatási lehetőségek hálózatát, Szlovénia a rászoruló lakáshoz jutásának állami támogatásáról, illetve a bántalmazott nők és gyermekek elhelyezését elősegítő intézkedésekről számolt be. A lakhatási költségek kompenzálásával kapcsolatos intézkedésekkel, közelebbről a lakás fenntartásának terheit könnyítő támogatások emelésével a szlovák, a szlovén és a litván akciótervben találkozunk. Előremutatónak tűnik az észt gyakorlat, amely 2002 óta tiltja, hogy a gyermekes családokat köztartozás miatt kilakoltassák. Igen vegyes képet mutatnak a hajléktalanság leküzdésére, megelőzésére tett lépések. A szlovén akciótervben egyáltalán nem található a hajléktalannal kapcsolatos intézkedés, és a cseh dokumentum is csak arról számol be, hogy az ország egyelőre nem rendelkezik átfogó megelőzési stratégiával, csak egy általános, nem is kifejezetten a hajléktalant célzó szociális segítő programmal, aminek szolgáltatásait a hajléktalanok is igénybe vehetik. A többi tagállam a menedékhálózat fejlesztését, a zárttól a nyílt gondozási formák felé való elmozdulást jelöli meg elérendő célként (Litvánia, Lettország, Magyarország, Szlovákia,

¹⁸ A tanulmány írásakor egy litas kb. 73 forintot ért.

Lengyelország) és egyes országok a hajléktalanok aktiválását célzó programokról is beszámolnak (Lengyelország, Észtország).

Meglepő módon a kommunális szolgáltatások hozzáférhetőségét biztosító intézkedések csak a litván és a magyar akciótervben szerepelnek. Ezek körében Litvánia a közüzemi adósságok nyilvántartási rendszerének kialakítását és a díjhátralék csökkentését szolgáló támogatási rendszer fejlesztését említi, míg a magyar program az adósságkezelési szolgáltatás igénybevételének feltételeit javító és a jelzőrendszer kiépítését szolgáló – az akcióterv benyújtása óta részben már megvalósított – intézkedésekről ad számot.

Annak ellenére, hogy a lakhatás és az alapvető kommunális szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztonsága a társadalmi kirekesztődés megelőzése szempontjából kulcsfontosságú mozzanat, az EU új tagállamainak cselekvési terveiben csak kisebb jelentőséget tulajdonítottak ennek a kérdésnek. Mindössze három olyan ország akad, amelynek a cselekvési terve valamiféle számszerűsített célkitűzést tartalmaz, források hozzárendeléséről pedig csak két cselekvési terv számolt be. Csak a cseh akcióterv kapcsolja össze a harmadlagos indikátorok megjelenítését az ily módon számszerűsített célkitűzés megvalósítását szolgáló források biztosításával az önkormányzati bérlakás építés területén (6. táblázat).

AZ OKTATÁSHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS, A TÁRSADALMI KIREKESZTÉST SZENVEDŐ CSOPORTOK SZÁMÁRA IS

Mivel oktatási és képzési célkitűzések a közösség foglalkoztatáspolitikai stratégiájában is megjelennek, azt feltételeztük, hogy zömmel a nemzeti foglalkoztatási akciótervhez kapcsolódó, általános intézkedésekkel fogunk találkozni, és azokhoz képest csak kisebb súllyal szerepelnek a kirekesztődő csoportok oktatáshoz való hozzáférését biztosító intézkedések. Várakozásunk csak részben igazolódott be. A cselekvési tervekben ismertetett, egyébként rendkívül szerteágazó intézkedések jelentős része közvetlenül is kapcsolódik a társadalmi befogadás előmozdításához, ugyanakkor a számszerű célkitűzések többsége inkább általános jellegű intézkedéshez köthető.

A jó gyakorlatok közt említhetők azok a lépések, amelyek segítségével néhány új tagállamban garantálni kívánják a kirekesztődést elszenvedő családok gyermekeinek óvodai neveléshez való hozzáférését (Magyarországon és Észtországban), illetve 6 éves kor felett az óvodai nevelésben való kötelezővé részvételét (Lengyelországban). A balti államokban számos kezdeményezés célozza a speciális nevelési igényű tanulók integrált oktatásának kiépítését és fejlesztését. Az Európai Szociális Alap forrása-inak igénybevételével a tanárok, illetve a pedagógusasszisztensek képzését helyezték előtérbe, de a balti akciótervekben fontos szempont, hogy a tanulási környezetet hozzáigazítsák a fogyatékossgal élő emberek igényeihez, illetve hogy növeljék a speciális nevelési igényű gyermekek oktatására felkészült intézmények számát. Lengyelország, Litvánia és Magyarország a szegény családokban felnövő gyermekek ingyenes iskolai étkeztetésének és tankönyvellátásának biztosítására vállalt kötelezettséget. Az iskolai lemorzsolódás csökkentését célzó intézkedésekről az új

TANULMÁNYOK

tagállamok fele (Magyarország, Észtország, Litvánia és Szlovénia) számolt be, de számszerű célkitűzést csak az észtek cselekvési terve tartalmaz, ahol a periódus végére szeretnék elérni, hogy az alapfokú oktatásból csak a tanulók 0,4 százaléka maradjon ki. Szlovákia és Lengyelország a közép- és felsőoktatásban igénybe vehető szociális ösztöndíjakkal kívánja elősegíteni a hátrányos helyzetű családokból származó fiatalok oktatáshoz való hozzáférését. Figyelemre méltó az a lett kezdeményezés, amely az iskolába járás terheit könnyíti az iskolabuszok üzemeltetésével, valamint az előnyös megkülönböztetésen alapuló magyar intézkedés, amely a felvételi pontszámok csökkentésével könnyíti majd a nehézsorsú fiatalok bekerülését a felsőoktatási intézményekbe.

Mint említettük, a számszerű célkitűzések nagy része a nemzeti foglalkoztatási akciótervből ismerős paneleket ismétli (egész életen át tartó tanulás előmozdítása, közép- és felsőfokú oktatásban résztvevők arányának növelése stb.), s a feltüntetett források zöme is ezeknek az általános céloknak a megvalósítását szolgálja. A társadalmi befogadási stratégia megváltoztatása melletti elkötelezettségét csak négy tagállam erősíti meg számszerű célkitűzésekkel (Észtország, Litvánia, Magyarország és Szlovénia), a tervezett intézkedések végrehajtására szánt források összegét ugyancsak négy tagállam jelöli meg (Csehország, Lettország, Litvánia és Szlovénia). Feltűnő, hogy csak két akciótervben kapcsolódnak össze a számszerűsített célkitűzések és az intézkedésekre szánt források; Litvánia esetében, ahol a diákhitelzés rendszerének kiterjesztésére, illetve a gyerekek iskolába szállítására különítettek el forrásokat, valamint Szlovénia esetében, ahol jelentős összeget szánnak a befogadási stratégiához csak közvetetten kapcsolódó, egész életen át tartó tanulás valamint a szakmai képzés rendszerének fejlesztésére (7. táblázat).

AZ EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁSOK HOZZÁFÉRHETŐVÉ TÉTELE

Az akciótervek egészségügyi vonatkozású részében a kirekesztődéssel fenyegetett csoportokra fókuszáló intézkedésekkel szemben túltengenek az ország általános egészségügyi stratégiájának részét képező intézkedések (például az átlagéletkor növelése, a lakosság sportos életmódra ösztönzése stb.). Ez azért is érdekes, mert miközben deklaráltan több tagállam is fontosnak tartja az egészségügyi és szociális ellátások integrációját, az akciótervekben csak elvétve találkozunk az ezt előmozdító intézkedésekkel (leginkább az otthonápolás rendszerének fejlesztése kapcsán). A tagállamok hosszan ismertetik a lakosság általános egészségi állapotát javító programjait (például a szív- és érrendszeri betegségek, a dohányzás visszaszorítására, az antibiotikumok óvatosabb használatára, a korai halálokok csökkentésére, illetve a várólista rendszer áttekinthetővé tételére tett lépések), ám alig tudunk meg valamit a végrehajtásukra szánt források összegéről.

A társadalmi-gazdasági átalakulás nyomán az új tagállamokban is problémát jelent a társadalombiztosítási rendszerből kiesők egészségügyi ellátásának megszervezése. A cselekvési tervek alapján mindegyik új tagállam biztosítja, vagy biztosítani fogja a járulékot nem fizető állampolgárok számára is az egészségügyi ellátások összességének – vagy leg-

alább a sürgősségi ellátásnak az igénybevételét. Az egész térségre jellemző az egészségügyi szűrőprogramok ingyenessége. A balti államok külön programot dolgoztak ki a HIV-fertőzött betegek egészségügyi ellátásának biztosítására, illetve a fertőzés terjedésének megelőzésére, míg máshol a drog- vagy alkoholfüggők ellátásának fejlesztésén dolgoznak. A további tervezést segítik azok a programok, amelyek a különböző hátrányt szenvedő csoportok körében végzett felmérések alapján kívánják kidolgozni megsegítésük lehetőségeit. Ennek szellemében Lengyelországban a fogyatékossgal élő gyermekek egészségügyi szükségleteiről készítenek felmérést, míg Magyarországon a veszélyeztetett csoportok egészségügyi ellátáshoz való hozzáférését akadályozó tényezőket veszik górcső alá.

Számszerűsített célkitűzéseket csak négy új tagállam (a balti államok és Magyarország) cselekvési terve tartalmaz. Az ezekben szereplő, harmadlagos indikátorok jelentős része az általános egészségügyi stratégia végrehajtásába simul bele (az ügyfelek elégedettségi, illetve a sürgősségi ellátás mutatóinak javítása, az átlagéletkor növelése stb.), és csak kisebb részük vonatkoztatható szűkebben a kirekesztődés veszélyének kitett csoportok egészségügyi ellátásból való részesülésére. Ilyen intézkedés az alkoholizmus és a drogfüggőség elleni küzdelem, valamint a tuberkulózis visszaszorítására tett lépések sora. A speciális helyzetű csoportok (az akcióterv alapján a hajléktalanok és a romák) elérésének és a szolgáltatásokhoz való hozzáférésének problémáját csak a cseh akcióterv boncolgatja. Az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférés előmozdítására mindössze négy akciótervben rendelnek forrásokat, s csak a litván cselekvési terv tekinthető olyannak, mint amelyben e források kifejezetten a mutatók elérését hivatottak segíteni (8. táblázat).

TÖMEGKÖZLEKEDÉS

A tömegközlekedéshez való hozzáférés biztosítása nem jelenik meg minden új tagállam akciótervében, a kimaradók között találhatjuk Észtországot, Litvániát és Szlovéniát. A témával foglalkozó tagállamok akcióterveiben a következő célkitűzések szerepelnek: (a) a tömegközlekedés általános fejlesztése, mert annak drágasága és alacsony színvonala akadályozza a munkanélküliek elhelyezkedését; (b) a tömegközlekedés fejlesztése a rossz infrastruktúrával rendelkező régiókban (Csehország, Magyarország); (c) a tömegközlekedési eszközök akadálymentesítése (Magyarország, Szlovákia); (d) a közlekedési kedvezmények rendszerének fenntartása és lehetőség szerinti bővítése (Magyarország, Szlovákia, Lettország).

A tagállamoknak a fenti vállalások melletti elkötelezettségét némiképp megkérdőjelezi az, hogy azokhoz egyetlen ország sem rendel indikátorokat, és az intézkedések megvalósítását biztosító pénzügyi forrásokról is csak Litvánia számol be, konkrétan az iskolabuszok üzemeltetésével kapcsolatban.

TANULMÁNYOK

IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

A kirekesztődés folyamatát meggyorsítja és visszafordíthatatlanná teheti, ha a veszélyeztetett csoportok nem képesek jogaik megismerésére és érvényesítésére egy olyan világban, ahol a jogi információknak és a jogi képviselőnek általuk meg nem fizethető ára van. A tagállamok alapvetően kétféle módon törekednek az efféle hátrányok kompenzálására: jogi segítségnyújtó szolgáltatással, illetve a rászorulókat tehermentesítő eljárásjogi rendelkezésekkel. Az ingyenes jogi segítségnyújtás valamilyen, ha korlátozottan elérhető formában is, de mindegyik tagállamban létezik. Az akciótervekből kiderül, hogy eddig különösen a civil szervezetek voltak aktívak ezen a területen, de kapacitásuk csak korlátozottan volt elegendő a jogi segítség iránti igény kielégítéséhez. Ezt a felismerést tükrözi, hogy az új tagállamok felében nemrég vezették be, vagy most tervezik bevezetni a jogi segítségnyújtás intézményesített, normatív állami finanszírozással működő formáit (Csehország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia). Akcióterveik megfelelő fejezetében a tagállamok egyáltalán nem használnak indikátorokat, és a programok megvalósításának forrásait sem jelölték meg. Figyelembe kell vennünk ugyanakkor, hogy ezen a területen a mutatók és a források hiánya önmagában nem feltétlenül jelenti a tagállamok a hozzáférés problematikája iránti érdektelenségét, hiszen a segítségnyújtáshoz való jog rögzítésével elvileg minden rászoruló számára biztosíthatók a szükséges szolgáltatások, akár anélkül is, hogy nevesítenék a hozzájuk rendelt forrásokat. Az akciótervek szűkszávsága miatt azonban nem lehet tudni, hogy a perjogi szabályozás útján biztosított ingyenes jogi képviselőt vajon tényleg megillet-e mindenkit, s arról sem kapunk információt, hogy a szegényjogon biztosított, jogi segítség vajon nem alacsonyabb színvonalú-e a hagyományos módon igénybe vett jogi szolgáltatásoknál (amint azt Magyarországon az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a kirendelt védelem intézménye kapcsán tapasztalta).

KULTURÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK, SZABADIDŐS TEVÉKENYSÉG

Az akkor még 15 uniós tagállam nemzeti akcióterveinek talán leggyengébben kidolgozott része volt, amely a kulturális javakhoz és a szabadidő hasznos eltöltésének lehetőségéhez való hozzáférések biztosítását tárgyalta. Ezeket illetően az intézkedések java éppen csak érintette a társadalmi befogadás problematikáját. Hasonló a helyzet a kelet-közép-európai új tagállamok esetében is: a felsorolt intézkedések jelentős része nem kifejezetten a kirekesztődés veszélyének kitett csoportokra fókuszál. Csehország és Szlovénia egyáltalán nem ad számot az e téren tett intézkedéseiről, a lengyel és lett akcióterv pedig zömmel általánosságokat tartalmaz (könyvkiadás támogatása, a nemzeti kulturális örökség védelme, régiónkénti speciális kulturális programok szervezése). Más tagországok a múzeumok ingyenes látogatásának biztosítását, vagy a közkönyvtárak modernizálását tekintik a társadalmi befogadást előmozdító intézkedésnek, és alig néhány tagállam számol be a kisebbségi (főként roma), vagy általában a kirekesztődés veszélyének kitett csoportok kulturális aktivitásának támogatásáról (Magyarország, Szlovákia, Litvánia). Sportfejlesztés-

tési programmal csak a lett akciótervben találkozni, ott a fogyatékosokkal élő emberek sportolási lehetőségeinek javítását tekintik alapvető cél-
nak.

A társadalmi befogadást középpontba helyező célkitűzések is legin-
kább más szakpolitikák megfelelően adaptált változatai: a könyvtárak és
egyéb közművelődési intézmények akadálymentesítése a fogyatékosügyi
politika része, hasonlóan a kisebbségek kulturális életének támogatását
célzó programokhoz. Számszerűsített célkitűzéseket csak három ország
(Lettország, Magyarország és Szlovénia) nemzeti cselekvési terve tartal-
maz, ám még ezekben az országokban sem találkozunk annak egyértel-
mű szándékával, hogy a szükséges forrásokat hozzá kell rendelni a cél-
területekhez (9. táblázat).

INFORMÁCIÓS ESÉLYEGYENLŐSÉG

Az infokommunikációs technológiák használata csak mostanában kezd
elterjedni, és az újonnan csatlakozó országok lakosságának nagyobbik
része nem, vagy alig használja ezeket az eszközöket, így társadalmi ki-
rekesztődést generáló hatásuk egyelőre viszonylag csekély. Ennek elle-
nére az akciótervek mindegyike viszonylag hosszan és részletesen fog-
lalkozik e területtel. Az információs esélyegyenlőség előmozdításának
módszereit az új tagállamok egy része a forrásokhoz való hozzáférés biz-
tosítását (Magyarország, Lettország, Észtország, Lengyelország), illetve
a társadalmi kirekesztés megelőzését (Szlovákia, Szlovénia, Csehország,
Litvánia) szolgáló intézkedéseknél tárgyalja. Az akciótervek zöme olyan
átfogó intézkedéseket tartalmaz, amelyek nemcsak, illetve nem kifeje-
zetten a kirekesztődés veszélyének kitett csoportokat célozzák (például
nyilvános internethozzáférési pontok kialakítása, az iskolák infokommu-
nikációs eszközökkel való felszerelése, a szélessávú internetkapcsolat ol-
csóbbá és megbízhatóbbá tétele, a digitális írástudás széles körű terjesz-
tése stb.). Kifejezetten a kirekesztődés által fenyegetett csoportokat célzó
programokkal jóval szűkebb körben találkozhatunk. Ezek közt lehet em-
líteni a munkanélküliek, illetve a romák, idősek, távoli településen élők
számítógép-felhasználói ismeretekkel való felvértezését, valamint az in-
formációs környezetnek a fogyatékosokkal élő emberek szükségleteihez
való adaptálását. Annak ellenére, hogy az informatika világa a közpoli-
tika meglehetősen új területét képezi, az új tagállamok akcióterveinek
többsége kijelöl valamilyen számszerű mutatót, ám közülük egy sem
akad, amelyik a cselekvési tervében nevesítette volna az erre a befoga-
dásra szánt forrásokat (10. táblázat).

A KISEBBSÉGEK INTEGRÁCIÓJÁNAK ELŐMOZDÍTÁSA

A térség etnikai sokszínűsége és a korábbi évszázadok gyakran véres
etnikai konfliktusai miatt a kisebbségek társadalmi integrációjának elő-
mozdítása igen fontos feladatnak tűnik az új tagállamokban. Az akció-
tervek azonban meglehetősen féloldalasnak látszódnak ebből a szem-
pontból, mivel szinte kizárólag a romák integrációjának fontosságát
hangsúlyozzák, más nemzeti kisebbséghez tartozók helyzetét érdemben
nem vizsgálják. A romákra való fokozott odafigyelés feltehetően a kö-

TANULMÁNYOK

zösség korábbi érdeklődésének köszönhető, hiszen a csatlakozási jelentések évről évre felhívták a tagjelölteket a romák társadalmi kirekeszttségének csökkentésére, míg – a baltikumi oroszokon kívül – más kisebbségek helyzetét illetően a brüsszeli értékelések kevésbé voltak kritikusak. E furcsa kettőséget tükrözi például, hogy a szlovák akcióterv nem tekinti aggályosnak, hogy az ottani magyarok körében a munkanélküliség aránya kétszerese az országos átlagnak. A cselekvési terv szerint a romákon kívül a többi kisebbség helyzete a többségi nemzetéhez hasonló. Hasonlóképpen meglepő, hogy a balti államok akciótervei alig fordítanak figyelmet az orosz kisebbség társadalmi helyzetének javítására, és arra vonatkozó számszerűsített célkitűzéseket vagy forrásokat pedig egyáltalán nem tartalmaznak.

Jóval gazdagabb ezzel szemben a romák beilleszkedését célzó kezdeményezések köre, ami a balti államok kivételével valamilyen formában az összes többi új tagállam akciótervében fellelhető. Noha az elérni kívánt célokat meghatározó mutatókkal csak a magyar akcióterv szolgál, három további cselekvési tervben (Csehország, Lengyelország, Szlovákia) nevesítik a roma felzárkóztató programok megvalósítását szolgáló források összegét. A romák integrációjának előmozdítását oktatási, foglalkoztatási és az életszínvonal emelését célzó programokkal kívánják elérni. A magyar és a lengyel akcióterv csak források lekötéséről ad számot, azok mértékéről már nem. A romák integrációjára szánt konkrét forrást csak a cseh és a szlovák akcióterv nevesít, utóbbi azonban egyes esetekben olyan alacsony összeget (például 18 millió szlovák korona elkülönítését a cigánytelepeken élők életkörülményeinek javítására), ami erőteljesen megkérdőjelezi a célkitűzések komolyságát. A magyar cselekvési terv azal tűnik ki a többi közül, hogy egyedül közöl olyan eredménymutatókat, amelyek lehetővé teszik a programok értékelését. A kisebbségek befogadását szolgáló kezdeményezéseket csak az új tagállamok fele támogatja források lekötésével, ám azok pontos összegét közülük is csak kettő (Csehország és Szlovákia közli) (11. táblázat).

A SZEGÉNYSÉG ELLENI KÜZDELEM

Noha a közösségi dokumentumok a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni fellépés részének tekintik a nyílt koordináción alapuló együttműködést, paradox módon a tagállamok nemzeti akcióterveinek többségéből hiányoznak a szegénység csökkentésével, vagy legalább a kezelésével kapcsolatos célkitűzések. A szociális helyzet bemutatása során – a laekeni mutatószámokat használva – mindegyik új tagállam beszámol a szegénység országon belüli mértékéről, és akcióterveikben a szegénység által leginkább fenyegetett csoportokat is azonosítják. A szegénység csökkentését illetően azonban csak a balti államok és Lengyelország határozott meg számszerű célkitűzéseket, míg Csehország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia egyáltalán nem tett ilyen vállalást. A stratégiai célkitűzések megvalósítására rendelt forrásokkal azonban még a mutatószámokat szerepeltető országok is adósak maradtak. A litván akcióterv ugyanakkor megemlíti, hogy a szegénység csökkentése érdekében 2004-ben 20 millió litusszal növelik a pénzbeli szociális támogatásokra fordított összeget,

ám ez vajmi kevésnek tűnik az akciótervben vállalt célkitűzés – a relatív szegénység 5–10 százalékos csökkentése – megvalósításához (12. táblázat).

REGIONÁLIS EGYENLŐTLENSÉGEK KEZELÉSE

Az új tagállamok akcióterveinek többségében megjelennek a területileg egyenetlen fejlődésből adódó problémák, ám a kezelésükre irányuló intézkedések csak a cseh, a litván és a magyar cselekvési tervekben szerepelnek. A cseh akcióterv szerzői ugyanakkor egyenesen a regionális egyenlőtlenségek csökkentését nevezik meg, mint az ország első számú stratégiai célját, és komoly összegeket rendelnek a tervezett intézkedések megvalósítására. A litván akciótervben csak a regionális egyenlőtlenségeket csökkentő politika általános irányát meghatározó szempontrendszer található, az intézkedések eredményességét mérő mutatók és a megvalósításukat szolgáló források megjelölése nélkül. A magyar akcióterv átfogó intézkedés-csomagot tartalmaz, esetenként az elérni kívánt célok számszerűsített közzétételével, ám a megvalósításhoz szükséges források mértékéről és rendelkezésre bocsátásuk módjáról a dokumentum nem számol be.

A társadalmi kirekesztődés kockázatának elkerülése

A közös célkitűzésrendszer három fókuszpontban jelöli ki azoknak a kérdéseknek a körét, amelyek a társadalmi kirekesztés kockázatainak megelőzését célozzák: (a) az információs és kommunikációs technológiák lehetőségeinek kiaknázása, különös tekintettel a fogyatékossgal élő emberekre; (b) a társadalmi kirekesztődéshez vezető krízishelyzetek megelőzését szolgáló intézkedések foganatosítása; valamint (c) a családi szolidaritás megerősítését szolgáló intézkedések foganatosítása.

A legszorosabban a cseh és a szlovák akcióterv követi a közös célkitűzésrendszer szerkezetét: mindkét dokumentumban egyaránt megjelennek az információtechnológiában rejlő lehetőségek kiaknázását célzó programok, és nagy hangsúllyal szerepelnek a családi szolidaritás megerősítését célzó intézkedések. Az információs társadalomba való betagozódást célzó intézkedések mindkét ország esetében inkább általánosak, és kevésbé fókuszálnak speciálisan a kirekesztődés veszélyének kitett csoportokra. A családi szolidaritás megerősítését szolgáló intézkedések már célzottabbak: a cseh akcióterv az egyszülős és a sokgyermekes családok fokozott támogatását irányozza elő (ám ennek mikéntjéről hallgat), továbbá a gyermeki jogok fokozott védelmének és a családon belüli erőszak áldozatainak nyújtott segítség fokozásának szükségességét hangsúlyozza. A szlovák intézkedések az ápolásra szoruló otthoni gondozási feltételeinek megteremtése mellett a gyermekvédelmi gondoskodás rendszerének fejlesztésére helyezik a hangsúlyt.

A kirekesztődéshez vezető krízishelyzetek megelőzését szolgáló intézkedések igen változatos képet mutatnak. A balti államok akcióterveiben például visszatérő elem az emberkereskedelem áldozatainak nyújtott

TANULMÁNYOK

szociális szolgáltatások fejlesztése, míg a magyar akciótervben az alapvető szükségletek kielégítésének megkönnyítését szolgáló intézkedések dominálnak (a megélhetési minimumot garantáló, munkára ösztönző és célzottabb szociális segélyezési rendszer kialakítása; a lakhatás biztonságának fokozása; a hajléktalanság mérése?). Több új tagállam foglalkozik a szabadságvesztésből szabadulók számára nyújtott reintegrációs szolgáltatások rendszerének kialakításával, a fogyatékossgal élő emberek munkaerő-piaci helyzetének javításával. A tervezett intézkedések azonban annyira szerteágazóak, hogy azokon belül nehéz több tagállamban is alkalmazott fókuszpontot találni.

A felsoroltakon kívül az akciótervekben szereplő intézkedések között található a nagy- és egyszülős családok támogatását, az idősek, a gyermekek, a munkaerőpiac perifériájára szoruló, a munka nélkül maradók, valamint a hajléktalanok fokozott védelmét szolgáló kezdeményezésekkel.

A legveszélyeztetettebbek segítésére irányuló intézkedések

A legtöbb ország konzekvens a tekintetben, hogy a legveszélyeztetettebbek segítését szolgáló intézkedések lefedik a cselekvési tervek első, helyzetlemző fejezetében nevesített, különösen veszélyeztetett csoportokat. Az intézkedésrendszer tehát a legtöbb esetben igazodik a leírt szociális problémákhoz, kivéve Észtországot, amelynek cselekvési terve felsorolja ezeket a csoportokat, de nem tartalmaz a nekik címzett intézkedésekről szóló fejezetet. (Magyarország cselekvési terve pedig nem nevezi meg külön a csoportokat, csak az őket segítő intézkedéseket).

MUNKANÉLKÜLIEK

Annak ellenére, hogy a szegénység veszélyének kitett csoportok között a munkanélküliek mindegyik új tagállamban előkelő helyen szerepelnek, akciótervük megfelelő fejezetében a munkanélkülieket mindössze három ország említi a legveszélyeztetettebbek között. Ezt a hiányt részben magyarázza, hogy az akciótervek mindegyike külön fejezetben foglalkozik a foglalkoztatási intézkedésekkel. A foglalkoztatási fejezetben leírtakhoz képest csak Szlovénia rukkolt elő újabb intézkedéssel: a Szociálpolitikai Operatív program keretében 2,7 milliárd szlovén tolórt fordítanak 2004–2006 között (ESZA részfinanszírozással) tanácsadás, információnyújtás, oktatás és képzés útján a befogadás elősegítésére, valamint helyi foglalkoztatási programokon keresztül a munkába állás elősegítésére. Az EQUAL program keretében további 2 milliárd szlovén tolórt terveznek költeni foglalkoztatási célokra.

FOGYATÉKOSSGAL ÉLŐ EMBEREK

Fogyatékossgal élő embereket célzó intézkedéseket csak Szlovákia és Litvánia nem említi. Litvánia esetében ugyan a szociális jólétről szóló fejezetben esik szó a fogyatékossgal élő emberekről, annak a tipikus (Magyarországra is jellemző) problémának a kapcsán, melyet a munkaerő-

piacról való kivonulás, és a kedvezményekre való jogosultságszerzés céljából igényelt rokkantnyugdíjazás jelent. Míg Litvániában a fogyatékos-sággal élő emberek aránya a társadalomban alacsony (7%), a nyugdíjasok közt a rokkantnyugdíjat igénybe vevők aránya 35 százalékkal nőtt. (A fogyatékos-sággal élő emberek aránya a legtöbb európai országban 7–22% közötti. A különbségeket főleg a fogyatékos-ság definíciójának eltérései okozzák.)¹⁹ Szlovénia, Lettország és Lengyelország a fogyatékos-sággal élő emberek foglalkoztatásának elősegítésére olyan hagyományos eszközöket sorol fel, mint a rehabilitáció, a védett munkahelyek működtetése, a munkáltatók pénzügyi támogatása (a pótlólagos költségek és a társadalombiztosítási hozzájárulások tekintetében). A nyílt munkaerőpiacra való belépést a vállalkozásindítás támogatása segíti Lengyelországban.

Az intézkedések széles skálájával találkozhatunk a fogyatékos-sággal élő emberek oktatásban való részvételének előmozdítása tekintetében is: Lengyelország az Állami Rehabilitációs Alapból finanszíroz számos speciális programot, továbbá lehetőséget biztosít a felnőttek, illetve a fogyatékos-sággal élő emberek képzését szolgáló munkáltatói alapok elkülönítésére. Magyarországon kampánnyal kívánják a látás- és hallássérült fiatalok felsőoktatásban való részvételét elősegíteni.

A cselekvési tervek többsége érinti a középületek és a közlekedési eszközök akadálymentesítésének kérdését. Lettország állami hozzájárulással biztosítja a tömegközlekedés ingyenességét a mozgássérültek számára, Magyarország a mozgáskorlátozott személyek parkolási rendszerének korszerűsítését vállalta. Magyarország és Lettország a házi segítségnyújtást és a nappali ellátást nyújtó intézményeket is fejleszteni kívánja. Az információ elérhetősége érdekében Magyarországon folytatódik a helyi regionális tolmácsszolgálatok fejlesztése.

NŐK

A nőket egyedül Lengyelország említi a társadalmi kirekesztődés veszélyének fokozottan kitett csoportok közt, így ott a nők társadalmi integrációját külön cselekvési terv szolgálja (*National Action Plan for Women 2003–2005*), ami a nők foglalkoztatása terén a munkavállalói jogokról való tájékoztatást, a jogszabályok betartásának monitorozását és a nők oktatását szorgalmazza.

A SZABADSÁGVESZTÉSES BÜNTETÉSBŐL SZABADULÓK

A volt elítéltek helyzetének javítását a vizsgált tagállamok fele (Csehország, Lengyelország, Litvánia és Lettország) tekinti erős prioritást élvező feladatnak. Csehország a szociális szolgáltatásokat is biztosító, ún. „félutas házak” kialakításával kívánja kezelni a börtönből szabadulók lakhatási problémáit, Lettország általános rehabilitációs programokat és a feltételes szabadlábra helyezés intézményének kialakítását említi, míg Litvánia a rehabilitáció fejlesztésén túl az egészségügyi ellátás színvona-

¹⁹ Republic of Lithuania: National Action Plan Against Poverty and Social Exclusion in 2004–2006. 17. oldal. http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html

TANULMÁNYOK

lának javítását is szorgalmazza a fogházakban. Lengyelországban Reszocializációs és Elítélteket Segítő Tanács (*The Main Council for Social Re-adaptation and Aid to Prisoners*) alakult, mely az igazságügyi miniszter tanácsadó szerveként koordináló tevékenységet végez a bűnmegelőző állami és társadalmi szervezetek között, illetve részt vesz az ítéletvégrehajtásban és segítséget nyújt a reszocializáció során. Az állami és a civil szféra közti együttműködésre további jó példa a lengyel Igazságügyi Minisztérium és a Börtön-szolgáltatások központi Bizottságának (*Central Board of Prison Service*) közös tevékenysége. A bizottság folyamatosan frissíti az összes reszocializációban együttműködő, nem-kormányzati szervezetről szóló adatbázist, melyet a bíróságok számára is elérhetővé tesznek. A nem-kormányzati szervezeteket pedig értesítik az Igazságügyi Minisztériumból az ESZÁ-n keresztül elérhető forrásokról.

SZENVEDÉLYBETEGEK, HIV-FERTŐZÖTTEK

A volt elítélteket is érintő problémák közé tartozik az alkohol- és drogfüggőség, illetve a HIV-fertőzöttség. E témákkal a magyar és litván cselekvési terv foglalkozik. Litvánia a családok bevonásával zajló rehabilitációs programokról számol be, melyek szervezésébe a nem-kormányzati szervezeteket és a vallási közösségeket is be kívánják vonni. Ezenkívül statisztikai információgyűjtés- és elemzést szerveznek azért, hogy a rehabilitációban kompetens intézmények megbízható adatokkal rendelkezzenek a droghasználat terjedéséről és a függőség mértékéről. A magyar cselekvési terv főleg a pszichiátriai- és szenvedélybetegek szociális- és egészségügyi ellátását fejlesztő intézkedésekről, drog-prevenációs programról, a közösségi alapú szolgáltatások bővítéséről, és az alkoholbetegeknek a munkahelyen és az alapellátásban való korai kezelésbevételét célzó intézkedésekről tesz említést. A HIV-fertőzötteket egyedül Litvánia tervezi a megfelelő egészségügyi ellátással, információnyújtással és pszichológiai szolgáltatásokkal segíteni.

MIGRÁCIÓ

A bevándorlók és menedékkérők integrációját elősegítő komplex (társadalmi és munkaerő-piaci) integrációs programokról Szlovákia, Csehország, Magyarország, Litvánia és Lengyelország cselekvési terve szól. Magyarországon a külföldiekkel a munkájuk során kapcsolatba kerülő önkormányzatok és munkaügyi központok munkatársainak továbbképzését és egy, a jogszabályi háttér megteremtését szolgáló javaslat kidolgozását is tervezik.

HAJLÉKTALANSÁG

A hajléktalanság területén Lettország az éjjeli és nappali menedékhelyek hálózatát, a szociális munkát fejlesztí, illetve állami támogatást nyújt az önkormányzatoknak szociális lakásokra. A magyar cselekvési terv szintén a nappali ellátás, illetve az utcai szociális munka fejlesztésére koncentrálna, melynek intézményes háttéréként hat regionális és négy fővárosi egészségcentrumot hoz létre a sürgősségi ellátás és ápolás biztosítására.

Lengyelország a hajléktalan-ellátásban a nem-kormányzati szervezetek munkájára épít. Szlovákiában a krízishelyzetek kezelését és a társadalmi integráció előmozdítását egyaránt szolgáló menhely-hálózat kialakítását kezdték meg.

AZ IDŐS EMBEREK

Az idősellátás terén számos új tagállam (Csehország, Lengyelország, Lettország és Magyarország) ösztönzi a házi ápolási rendszer fejlesztését, amihez Lengyelországban az ápolás-biztosítás bevezetésével kívánják előteremteni a forrásokat. Megjelennek a lakhatást támogató (szociális lakásállomány-fejlesztés, lakhatási támogatás), valamint a nyugdíjakkal kapcsolatos intézkedések (a nyugdíjak indexálása, 13. havi nyugdíj intézményének bevezetése Magyarországon), illetve a társadalmi attitűdformáló programok (Magyarországon az Idősbarát Önkormányzat Díj).

A MEZŐGAZDASÁGBAN DOLGOZÓK

A vidéken élő mezőgazdaságban dolgozó embereket csak a litván cselekvési tervben sorolták a veszélyeztetett csoportok tagjai közé, annak ellenére, hogy a vidéken élő, mezőgazdasági tevékenységet folytató népesség aránya néhány más tagállamban is meglehetősen magas. Litvánia a kompenzációs és beruházási támogatásokon, valamint a mezőgazdasági terület után járó juttatásokon kívül azoknak az 55 éven felüli idősebb gazdálkodóknak a támogatásait, akik a gazdaság vezetését átadják a fiatalabb generációknak, az átlagnyugdíjjal teszi egyenlővé. A gazdálkodók számára tréningeket szerveznek a könyvelés és számítástechnikai ismeretek elmélyítése céljából.

KISEBBSÉGEK

A kisebbségek helyzetének javítását szolgáló intézkedésekről, melyek mindenhol főleg a roma lakosságra irányulnak, Lettország kivételével minden ország beszámol. Magyarország és Lengyelország a romák társadalmi integrációját elősegítő kormányprogramot fogadott el. Lengyelország kiemeli az ösztönző társadalmi együttműködést a program végrehajtásában, és akciótervet állított föl a diszkrimináció és idegengyűlölet ellen is. Szlovénia foglalkoztatási akcióprogramot működtet, képzéssel, támogatott munkahelyekkel, közmunkával, és Magyarországhoz hasonlóan roma tanácsadók alkalmazásával a foglalkoztatási hivatalokban. A roma telepeken élők lakhatási, szociális és egészségügyi integrációjával a magyar és a szlovák cselekvési terv foglalkozik. Magyarország ezenkívül a programok széles skáláját vonultatja fel, pl. a romák jogvédelmét, az információs társadalomba való integrálásukat, a cigány kisebbségi önkormányzatok és cigány szervezetek működését, a romák egészségügyi ellátásának elősegítését szolgáló intézkedéseket, illetve Szlovéniához hasonlóan az oktatáshoz való hozzáférésüket, illetve kulturális értékeik megőrzését.

TANULMÁNYOK

NAGYCSALÁDOSOK, EGYSZÜLŐS CSALÁDOK

Annak ellenére, hogy az akciótervek szociális helyzetet ismertető része a három- és többgyermekes családokat, valamint az egyszülős háztartásokat a szegénység veszélyének leginkább kitett csoportok közt azonosítja, a nagy- és egyszülős családokat érintő intézkedésekről csak a lett cselekvési terv ad hírt. (A cseh akcióterv a kirekesztés megelőzését célzó intézkedések közt említi a többgyermekes és egyszülős családok támogatásának fokozását.) A lett kezdeményezések egyik csoportja pénzügyi segítséget kíván nyújtani (Ellátási Garancia Alap létrehozása a szülők nélkül felnövő gyerekek ellátásainak biztosítására, az adómentes minimálbér, az eltartott személyek utáni adókedvezmény, a gyermekek után járó juttatások megemlése). A másik csoportba a lakhatási problémákat orvosolni hivatott intézkedések sorolhatók (lakáshitel-fejlesztési program az öt- vagy többgyermekes családok számára, állami támogatás az önkormányzatoknak a szociális lakásállomány fejlesztésére, lakhatási támogatás bővítése stb.). A szülők munkaerőpiacra való visszatérését 4 órás nappali gyermekfelügyelet biztosításával támogatják. Litvánia külön figyelmet fordít a szülei nélkül nevelkedő gyermekek intézményes ellátásának fejlesztésére, illetve a nevelőszülői hálózat megfelelőségének biztosítása érdekében a nevelőszülői képzésre.

GYERMEKEK

A gyermekeket Magyarország, Lettország és Csehország említi a legsérülékenyebb csoportok közt. A magyar cselekvési terv a gyermekszegénység elleni fellépést tekinti prioritást élvező feladatnak, amit pénzügyi ellátásokkal, gyermekétkeztetési kedvezmények és ingyenes tankönyvellátás biztosításával, a gyermekjóléti szolgáltatás fejlesztésével, ifjúsági programok támogatásával és célzott programokkal próbálnak megvalósítani. Lettország az erőszakot elszenvedett és a drogfogyasztó gyerekekre koncentrálnak (szakemberképzés; rehabilitáció). Csehország a fiatalok munkavállalásának elősegítésére helyezi a hangsúlyt: az Első Esély program keretében a 25 éven aluli munkanélkülieket már a munkanélküliség első hat hónapjában megpróbálják elérni és bevonni valamilyen képzésbe, vagy foglalkoztatásba. Litvánia szabadidős programokat tervez a veszélyeztetett gyerekek rehabilitációja érdekében.

AZ EMBERKERESKEDELEM ÉS A PROSTITÚCIÓ ÁLDOZATAI

Lettország az intézkedéseiben a szakemberképzés és rehabilitáció erejéig kiterjed az emberkereskedelem áldozataira is. Litvánia e csoportot kiegészíti a prostitúció, illetve a szexuális erőszak áldozataival, és a probléma orvoslására a jogi keretek megalkotását, a távoltagevés intézményének bevezetését, illetve megelőzést elősegítő programokat ajánl.

Minden érintett mozgósítása

A közösségi stratégia feltételezi az összes, a társadalmi kirekesztődés jelenségével kapcsolatba kerülő szereplő (központi kormányzat, a közigazgatási szervek, települési önkormányzatok, szociális és civil partnerek, valamint maguk az érintettek, a kirekesztődés elszenvedői) bevonását a nemzeti cselekvési tervek elkészítésébe és az ott meghatározott célok megvalósításába. A továbbiakban a nemzeti cselekvési tervek alapján azt igyekszünk rekonstruálni, hogy mindez hogyan történt az új tagállamokban.

A nemzeti akciótervek elkészítése

Az akciótervek közös vonásaként az új tagállamok mindegyike beszámol arról, hogy az érintetteket miként vonták be a cselekvési terv elkészítésének folyamatába, és arról is igyekeznek számot adni, hogy miképpen biztosítják részvételüket a végrehajtás folyamatában. A társadalmi befogadás nemzeti akcióterveinek előkészítése során általánosan alkalmazott megoldás a minisztériumok közti együttműködést elősegítő tárcaközi bizottság létrehozása, illetve ennél szélesebb körű együttműködés alapját képező, a kormányzat képviselőin kívül a szociális partnerek, a nem-kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, valamint a tudományos élet képviselőit is magában foglaló munkacsoportok kialakítása. Az együttműködésben résztvevők tevékenységének koordinálása a szociális ügyekért felelős minisztérium vagy annak valamelyik – a legtöbb esetben frissen, pl. a Társadalmi Befogadási Közös Memorandum elkészítése céljából létrehozott – szervezeti egységének feladatát képezte. A tervek elkészítésekor a szakmai és a szélesebb nyilvánosság bevonását az Unió más tagállamaiból, vagy a közösségi szervezetektől érkező szakértők részvételével megrendezett nemzeti szemináriumokkal biztosították. A tervekről folyó társadalmi párbeszéd elősegítése érdekében a tagállamok vélhetően kiterjedten használták az infokommunikációs eszközök kínálta lehetőségeket, ám azok konkrét alkalmazásáról csak a lengyel akcióterv számol be. Nem egy új tagállamban a már korábban létrehozott országos érdekegyeztetési fórumokon (fogyatékosügyi, ifjúsági, idősügyi tanácsok) is megvitatták az akciótervek előzetes változatait.

A nemzeti akciótervek végrehajtása

Noha kézenfekvő lett volna, az akciótervek végrehajtása során nem mindig magától értetődő az előkészítés fázisában kialakított kooperáció további folytatása, ami mellesleg annak a jele is lehet, hogy a kelet-közép-európai országok kormányai nyugnek tekintik az effajta széles körű együttműködést a nem-kormányzati szereplőkkel. Sajátos, a kormányon belüli erőviszonyokat és együttműködést sejtet az is, hogy a lett akcióterv elérendő célként határozza meg azt, hogy a Népjóléti Minisztérium kap-

TANULMÁNYOK

jon elegendő pluszforrást a települési önkormányzatokkal és a nem-kormányzati szervezetekkel való együttműködés kiépítéséhez.

A TÁRSADALMI KIREKESZTŐDÉS ÁLTAL ÉRINTETT EMBEREK RÉSZVÉTELÉNEK ÉS ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK ELŐSEGÍTÉSE

Az akciótervek alapján e közös célkitűzés megvalósítása tekintetében egyfajta munkamegosztás kezd körvonalazódni a tagállamokban: a feladatok egy részét a közigazgatás működését közvetlenül befolyásoló állami intézkedésekkel (elsősorban a közigazgatási eljárások átalakításával), más részüket a civil szféra mozgósításával próbálják teljesíteni. A közigazgatás működését érintő állami intézkedések közt leggyakrabban a jogvédelem és a jogorvoslat lehetőségeit szélesítő intézkedések szerepelnek. Kiemelkedik közülük a magyar akcióterv az érintettek érdekérvényesítő képességét fokozó számos intézkedésével (betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi képviselőlet biztosítása). Ehhez némileg hasonló intézkedésekkel csak a litván akciótervben találkozni (felmérések a kirekesztés veszélyétől fenyegetett csoportok körében, a jogorvoslati lehetőségek kiszélesítése azért, hogy minél teljesebb mértékben vegyék figyelembe a hatósági döntésekkel szembeni panaszokat; a települési önkormányzatok ösztönzése arra, hogy az érintetteket bevonják a helyi programokba). A tagállamok nagyobbik része a kirekesztés által fenyegetett csoportok érdekeinek megjelenítését az őket képviselő vagy nevükben fellépő civil szervezetektől várja. (Kizárólag erre hagyatkozik például a szlovák akcióterv.) Az akciótervekből kitetszően ugyanakkor az új tagállamok egy részének gondot okoz a civil szféra általános gyengesége (Lengyelország), illetve a civil szervezeteknek a társadalmi kirekesztődés témaköre iránt megmutatkozó érdektelensége (Észtország). Ez a területen tevékenykedő civil szervezetek erősítését célzó intézkedésekre sarkallt néhány országot (Észtországot Litvániát, Lengyelországot). Érdekesség, hogy az érintettek bevonását szolgáló megoldások egyáltalán nem szerepelnek a cseh és a szlovén akciótervben. (A szlovén akcióterv e kérdés kapcsán csak általánosságban említi a szociális párbeszéd szerepének fontosságát és az országon belül létrejött társadalmi megállapodást.)

A TÁRSADALMI BEFOGADÁS ELVÉNEK FIGYELEMBE VÉTELE MINDEN ÉRINTETT SZAKPOLITIKÁBAN

A célkitűzés megvalósítását szolgáló intézkedések közül első helyen említhetjük a kormányzaton belüli együttműködés intézményesítését, amely alapvetően a befogadási akcióterv előkészítésekor a tárcák közt létrejött együttműködés továbbfolytatását vagy továbbfejlesztését jelenti. A közigazgatás központi szintje alatti regionális, megyei, vagy netán települési szintű szakigazgatási szervek közti együttműködés intézményesítése az EU tizenöt régebbi tagállamának sem volt erőssége, s úgy tűnik, az újonnan csatlakozott kelet-közép-európai országok sem igyekeznek továbbjutni ezen a téren. Údító kivételt képez Szlovákia, ahol a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni fellépést be kell építeni a régiók és a települési önkormányzatok stratégiai fejlesztési tervébe, ami lehetőséget teremt az egyébként rendkívül összetett problémahalmaz egységes szem-

léletű kezelésére. Hasonló potenciállal rendelkezik a magyar szociálpolitikai tanácsok hálózata is. A társadalmi kirekesztés által különösen veszélyeztetett romák befogadását elősegítő összehangolt intézkedések kialakítását szolgálja Szlovákiában a kormány tanácsadó testületeként működő Roma Ügyek Hivatala, és hasonló funkciót látnak el Magyarországon az egyes szaktárcáknál alkalmazott romaügyi referensek.

PÁRBESZÉD ÉS PARTNERSÉG KIALAKÍTÁSA A TÁRSADALMI KIREKESZTŐDÉSBEN ÉRINTETT ÁLLAMI ÉS PIACI SZEREPLŐK, VALAMINT A CIVIL SZFÉRA KÖZÖTT

A párbeszéd és partnerség kialakítása a demokratikusabb hagyományok tekintetében jóval fejlettebb EU- tagországoknak is problémát okozott, s úgy tűnik, így van ez a kelet-közép-európai tagállamok tekintetében is. Ennek egyik, a vizsgálatunk tárgyát képező régióra talán különösen jellemző oka a civil szféra fent már említett gyengesége és érdektelensége. A párbeszéd intézményesített formái zömmel vagy a kormányzatok által életre hívott konzultatív testületek (fogyatékosügyi, időügyi, fiatalügyi stb. tanácsok) munkájában, vagy a civil párbeszéd kevésbé formalizált eljárásaiban merülnek ki. A fogyatékos-, vagy pl. idősgüggyel foglalkozó tanácsok azonban funkciójuknál fogva alkalmatlanok a társadalmi befogadás kérdéskörének összes aspektusát átfogó konzultációs mechanizmus intézményesítésére, és alacsony taglétszámuk miatt aligha tudják biztosítani a szélesebb körű párbeszédet. A társadalmi párbeszéd egy másik – az uniós gyakorlatban Zöld és Fehér Könyvek formájában már régebb óta meghonosodott – metódusával, a tervezett szakpolitikai intézkedések nyilvánosságának biztosításával és megvitathatóvá tételével egyetlen tagállam akciótervében sem talákoztunk.

Összegzés

Az Európai Unió új, kelet-közép-európai tagállamai az ezredfordulón még jóformán teljesen felkészületlenek voltak a közösség társadalmi befogadási stratégiájának végrehajtására. A csatlakozási tárgyalások során a közösség nem támasztott különösebb szociálpolitikai elvárásokat, csak a főként munkajogi harmonizációval és a társadalombiztosítási koordinációval foglalkozó *acquis* átvételét, valamint a szociális párbeszéd intézményeinek működtetését várta el a csatlakozó országoktól, ám a javak adott országon belüli újraelosztásának rendszerébe – azaz a nemzeti szinten művelt szociálpolitika tartalmi részébe – egyáltalán nem szólt bele. Jellemző, hogy a csatlakozni kívánó országok teljesítményét értékelő országjelentések a szegénység és a társadalmi kirekesztődés kérdésével nem, vagy csak alig foglalkoztak.²⁰ A Nizzai Csúcs döntése a társadalmi befogadás közös stratégiájának kialakításáról így váratlanul érte ezeket az országokat, a csatlakozási tárgyalások talán legkényesebb, befejező szakaszában, csak nehezen tudtak további energiákat mozgósítani a területen megkezdett nyitott koordinációs folyamatban való részvételre. A

20 Ferge 2004

TANULMÁNYOK

helyzetet jól jellemezte a társadalmi befogadás témájában 2002 nyarán tartott, első magyar nemzeti szeminárium, amelynek fő témája az volt, hogy az addig csak szűk tudományos körökben használt, de a magyar cselekvési terv kialakítása szempontjából döntő fontosságú alapvető fogalmakat miként lehetne a közpolitika számára használható módon lefordítani. A felkészülési idő rövidegét további problémák is tetézték. A kelet-közép-európai új tagállamok nem, vagy csak hiányosan rendelkeztek azokkal a statisztikai adatokkal, amelyek használata alapvető fontosságú lett volna a nemzeti akciótervek kialakítása során (hajléktalanok, fogyatékossgal élő emberek, romák száma; a szegénység regionális adatai; diszkrimináció előfordulásának gyakorisága stb.).²¹ A legtöbb új tagállamra jellemző a szakpolitikai tervezés széttöredezettsége, valamint a szociális és civil partnerekkel való együttműködés kezdetleges volta.²² A közös memorandumok, és később a nemzeti akciótervek kialakítása során tudatosodott, hogy a laekeni indikátorok egy része – különösen a szegénységet mérők – alig használhatók arra, hogy pontos képet alkothassunk a gyakran szívszorító kelet-közép-európai szegénységről. A cselekvési tervek értékelésére alkalmazandó ún. elsődleges és másodlagos indikátorok pedig csak igen közvetetten alkalmasak a tagállamoknak a társadalmi befogadás területén kifejtett aktivitásának mérésére, így különösen érdekessé válik az újonnan csatlakozott országok teljesítményének elemzése.

Mindezt figyelembe véve az új tagállamoknak egyáltalán nem kell szégyenkezniük akcióterveik miatt, hiszen azok formai szempontból nem lógnak ki a közös stratégiából, és színvonaluk sem marad alatta a korábbi tagállamok cselekvési terveinek. Más kérdés, hogy a poszt-szocialista országok ténylegesen mennyire elkötelezettek az akciótervükben jelölt kezdeményezések mellett, holott a külső ösztönzők gyengesége megnöveli annak jelentőségét a közös célok végrehajtása tekintetében.

Összegzésként a következő megállapításokat tehetjük. Az új tagállamok bizonyos területeken az európai együttműködésben már korábban kialakított sablonjaikat építették be a társadalmi befogadás előmozdítását célul tűző cselekvési tervükbe. Ennek legjellemzőbb példáját a foglalkoztatáshoz való hozzáférés előmozdításával foglalkozó részek adják, amelyekben az általános foglalkoztatáspolitikai kezdeményezések dominálnak a kirekesztés veszélyének kitétt csoportok tagjait célzó intézkedések rovására. Az akciótervek másik sajátossága a számszerűsített célkitűzések és az egyes intézkedésekhez rendelt források közti, viszonylag laza korreláció. Ez sajátos taktikázást sejtet, tudniillik így a szakpolitikai elköteleződések nem válnak költségvetésiekké, azaz a társadalmi befogadási stratégia alig érinti a tagállamon belüli újraelosztási viszonyokat. A vizsgált nyolc új tagállam közül mindössze három (Csehország, Litvánia, Szlovénia) esetében találkozhatunk olyan számszerűsített célkitűzésekkel, melyek megvalósítására konkrét forrást is rendelnek (13. táblázat). Ezek a lakhatás, a foglalkoztatás, a szegénység, a gyermekvédelem, az egészségügy és az oktatás területén születtek. Az összesen nyolc ilyen

21 Lendvai 2004

22 Ferge – Juhász (2004)

célkitűzés közül pedig hat egyetlen országhoz, Litvániához kötődik. (Litvánia összes számszerűsített célkitűzéseinek feléhez rendel forrásokat.) Általában jellemző az is, hogy a cselekvési tervek a mutatószámokkal nem jellemzett intézkedéseknek is csak elenyésző részéhez rendelnek forrásokat, ami megkérdőjelezi a vállalások komolyságát. Költségvetési elköteleződéssel jobbra csak ott találkozunk, ahol az a Strukturális Alapokból (elsősorban az Európai Szociális Alapból) származó támogatások felhasználását is magában foglalja. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy a kelet-közép-európai országok társadalmi befogadási politikájának alakítására a közösség tényleges befolyást csak akkor gyakorolhat, ha az intézkedések végrehajtását anyagi ösztönzőkkel is támogatja.

Végezetül a társadalmi befogadás közös stratégiájának egyik feltétlen – és jelentős források mozgósítását sem követelő – hozadéka, hogy az új tagállamokat újfajta szakpolitika-alakítási szemlélet meghonosítására ösztönzi. Bármilyen kezdetlegesek is, mégis egyedülállóak a számszerűsített célkitűzések, amelyekkel az adott területen folytatott politika eredményessége mérhető. Ugyancsak újszerű, a politikai akaratképzés módját megreformáló elem a kormányzaton belüli koordináció, valamint a kormányzati politika megvalósításában érdekelt felekkel folytatott konzultáció meghonosítása. Ez jelentős mértékben hozzájárul a szociálpolitika demokratizálásához, ami korántsem elhanyagolható szempont az államszocializmusban leginkább ettől szenvedő poszt-szocialista országokban.

Táblázatok

1. táblázat Az árnyékgazdaság kiterjedtsége az újonnan csatlakozott kelet-közép-európai országokban a GDP százalékában

	Átlag 2000–2001	Az árnyékgazdaságban foglalkoztatottak aránya (az aktív korosztályok százalékában), 1998/99
Csehország	18,4	12,6
Észtország	34,3	33,4
Magyarország	24,4	20,9
Lettország	39,6	39,6
Litvánia	29,4	20,3
Lengyelország	27,4	20,9
Szlovákia	18,3	16,3
Szlovénia	26,7	21,6

Forrás: Schneider, F.: The size and development of the shadow economies of the 22 Transition and 21 OECD countries. Bonn: IZA, (2002) in: Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries. Synthesis report, Second draft. GVG, Köln (2002). Cited in: EU Enlargement and its Impact on the Social Policy and Labor Markets of Accession and Non-Accession Countries. Slovak Republic, Draft Country Study. Bratislava, May 2003.

TANULMÁNYOK

2. táblázat *Jövedelemegyenlőtlenségek*

	(felső és alsó jövedelmi ötöd közti különbség)	Gini- együttható
Csehország (2001)	3,4	26
Észtország (2002)	6,1	35
Magyarország (2002)	3,2 (4,5)*	22,6 (29,6)*
Lettország (2002)	5,5	34
Litvánia (2001)	4,9	32
Lengyelország (2001)	4,5	30
Szlovákia (2002)	5,4	31
Szlovénia (2001)	3,1	22
EU15- átlag	4,4	28
KKE-8 átlag	3,8 / 3,9**	33,4 / 34,3**

*Az első adat a Központi Statisztikai Hivatal, a második a Tárki számítása

** Az első átlagértéket a magyar Központi Statisztikai Hivataltól, a másodikat a TÁRKI-től származó adatok alapján számoltuk ki.

Források: National Action Plans on Social Inclusion 2004 (Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia)

3. táblázat *Szegénység*

(A mediánjövedelem 60 százalékánál alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők aránya)

	Transzferjövedelmek figyelembe vételével			Transzferjövedel- mek nélkül
	Teljes népesség	0–15 évesek	65 éven	Teljes népesség felüliek
Csehország (2002)	8	12	6	36
Észtország (2002)	17,9	18	16	–
Magyarország (2002)	10	16	9	44
Lettország (2002)	16	19	10	43
Litvánia (2003)	15	20	12	24
Lengyelország (2002)	17	21	6	48
Szlovákia (2002)	21	30	13	43
Szlovénia (2001)	10,6	9	21	37
EU-15 átlag (2001)	15	19	19	39
KKE-8 átlaga	14,4	18,2	11,6	39,2

4. táblázat A foglalkoztatásban való részvétel előmozdítását szolgáló intézkedések: harmadlagos indikátorok és a célkitűzések megvalósítását szolgáló források

Ország	Számszerűsített célkitűzés	Cél megvalósítására rendelt forrás
Csehország	– 2006-ra a tartósan munkanélküliek 20%-a vegyen részt az aktív munkaerő-piaci programokban	
Észtország	– Teljes foglalkoztatási ráta 64,3%-ra emelése (2003: 62,6%) – Aktív korú fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatási rátájának 30%-ra emelése (2003: 26%) – Tartós munkanélküliek arányának 45%-ra csökkentése	– Befogadó munkaerő-piaci intézkedésekre 2004–2006 között 517 millió korona ESZA forrás – EQUAL 42,44 millió korona (25%-os önrésszel)
Lengyelország	–	–
Lettország	– Vállalkozások számának növelése 25/1000 lakosra	– Humán erőforrás fejlesztés és foglalkoztatás elősegítése prioritáson belül 118,9 ls-támogatás – EQUAL támogatás 10 699 349 euro
Litvánia	– Teljes foglalkoztatási ráta 70%-ra emelése – Munkanélküliségi ráta 2010-re ne haladja meg a 8%-ot – Ifjúsági munkanélküliség 15%-ra csökkentése 2010-ig – Tartós munkanélküliségi ráta 3,5%-ra csökkentése 2010-ig – Tartós munkanélküliek 25%-a vegyen részt aktív munkaerő-piaci programokban 2010-re	– Fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatására 2004-ben 4 millió litas – Szakmai rehabilitációs intézkedésekre 2005–7 között 14 millió litas – Foglalkoztathatóság növelésére 211,2 millió litas (ESZA+önrész) – HEFOP társadalmi kirekesztés megelőzése, társadalmi integráció előmozdítása 70,7 millió litas (ESZA+önrész) – A munkaerőpiac, az oktatás, a szakmai képzés és a szociális szolgáltatások infrastruktúrájának fejlesztésére 45 millió litas (ERFA+önrész)
Magyarország	– Teljes foglalkoztatási ráta 2006-ig 59, 2010-ig 63%-ra növelése (ezen belül nemi és életkori csoportok szerinti célkitűzések) – Tartósan munkanélküliek arányának 2,2%-ra csökkentése – 2006-ra a 12 hónapja munkanélküliek nagyobb hányadának ajánljanak fel újrakezdési vagy átmeneti foglalkoztatást biztosító lehetőséget – Egész életen át tartó tanulásban résztvevők arányának 10%-ra emelése – 3 éven aluli gyermekek nappali gondozását biztosító férőhelyek számának 10%-os növelése – 2008-ig mintegy 8000 fő bevonásával hátrányos helyzetű (különösen roma) emberek foglalkoztathatóságának javítása – Szociális gazdaságban rejlő lehetőségek kiaknázása évi 10–14 ezer fő bevonásával (ROP)	

TANULMÁNYOK

Ország	Számszerűsített célkitűzés	Cél megvalósítására rendelt forrás
	<ul style="list-style-type: none"> - Megváltozott munkaképességű emberek számára bővíteni fogják a RIC-ek hálózatát - 2006-ig kidolgozni az idegennyelv oktatás fejlesztésének programját - 2006-ig a felnőttképzésben résztvevők arányának emelése 10%-ra emelése (6%-ról) - 2004–2006 között 16 integrált szakképző központ felállítása - Szakiskolákban a lemorzsolódási arány 30-ról 15%-ra való csökkentése 	nincs
Szlovákia	<ul style="list-style-type: none"> - 18 000 új munkahely teremtése hátrányos helyzetűek foglalkoztatására és 7000 fő önfoglalkoztatásának elősegítése - 100 000 főre kiterjedő, a munkavállalási készségek fenntartását szolgáló program - 4500 fő védett munkahelyen történő foglalkoztatása 	nincs
Szlovénia	<ul style="list-style-type: none"> - Tartós munkanélküliek arányának 40%-ra csökkentése - Szakképzettséggel nem rendelkező munkanélküliek számát 25%-ra csökkenteni - Minden 6 hónapja munkanélküli pályakezdő és egy éve tartós munkanélkülit vonjanak be foglalkoztatási programba - Évenként 1%-kal bővüljön a foglalkoztatás a teljes népesség körében, 2006-ra 5%-ra csökkenteni a munkanélküliek arányát (a regisztráltakét 8%-ra) 	nincs

5. táblázat A szociális védelmi célkitűzések megvalósítását szolgáló intézkedések: harmadlagos indikátorok és a célkitűzések megvalósítását szolgáló források

Ország	Számszerűsített célkitűzés	Cél megvalósítására rendelt forrás
Csehország	Nincs	Nincs
Észtország	<ul style="list-style-type: none"> - 2%-kal csökkenjen a relatív szegénységi küszöb alatt élő gyermekek száma - A relatív szegénységi küszöb alatt élők aránya csökkenjen 15% alá (2003: 18%) - Az adómentes jövedelem 2000 koronára emelése - Az öregségi nyugdíj átlagos értéke érje el a szakképzetlen férfi munkavállalók bérének 40%-át - 2005-ben emelkedjen a létminimum értéke 500-ról 750 koronára - Szociális szolgáltatások elérhetőségének javítása: 2360-ról 1800 csökkenjen az egy családgondozóra jutó lakosok, 1820-ról 1340-re az egy gyerekjóléti szakemberre jutó gyerekek száma 	Nincs

Juhász – Tallér: A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem az EU új tagállamaiban

Ország	Számszerűsített célkitűzés	Cél megvalósítására rendelt forrás
Lengyelország		Nincs
Lettország	<ul style="list-style-type: none"> – Minimálbér fokozatosan érje el az átlagbér 50%-át – Az eltartott személyek utáni adókedvezmény emelése 2005-ig 18, 2006-ig 22 ls-re – A szociális szolgáltatásokat nyújtó önkormányzatok számának 10%-os növelése 	Nincs
Litvánia	<ul style="list-style-type: none"> – A relatív szegénység 5-10%-os csökkentése – A szülőktől elválasztott gyermekek számának 46-ról 20%-ra való csökkentése 	<ul style="list-style-type: none"> – 2004-ben 20 millió litast fordítanak a pénzügyi szociális ellátások fejlesztésére – A gyermekjóléti rendszer fejlesztése (a bentlakásos ellátás alternatívájaként 2,5 millió litással) – 2004-ben 18 millió litast fordítanak a szociális nyugdíjat kapók helyzetének javítására – 2004–6 között 12,98 millió litast fordítanak a szociális szolgáltatások infrastruktúrájának javítására (ESZA forrásokat is nevesítenek, igaz másokkal közös célkitűzésrendszerben)
Magyarország	– 2006-ig 10%-os kapacitásbővítés a szociális alapellátásokban	Nincs
Szlovákia	Nincs	Nincs
Szlovénia	Nincs	Nincs

6. táblázat A lakhatási célkitűzések megvalósítását szolgáló intézkedések: harmadlagos indikátorok és a célkitűzések megvalósítását szolgáló források

Ország	Számszerűsített célkitűzés	Cél megvalósítására rendelt forrás
Csehország	– Újonnan épülő lakások közt 50%-ra növelni az önkormányzati tulajdonúak arányát	<ul style="list-style-type: none"> – A 2003–2006 közti időszakban 1,215 milliárd CzK az önkormányzati kivitelezésű bérlakásépítés támogatására – 590 millió CzK a félutas házak kialakítására
Észtország	Nincs	Nincs
Lengyelország	Nincs	Nincs
Lettország	Nincs	Nincs
Litvánia	Nincs	Nincs
Magyarország	– Bérlakás állomány jelentős 15%-os növelése 15 év alatt	Nincs

TANULMÁNYOK

Ország	Számszerűsített célkitűzés	Cél megvalósítására rendelt forrás
Szlovákia	Nincs	Nincs
Szlovénia	- A periódusban 4500 non-profit elven épülő új bérlakás	- 2005-ben 1.6 milliárd tolar pluszforrást biztosítanak az önkormányzatoknak a megemelt lakbértámogatás finanszírozására

7. táblázat Az oktatási célkitűzések megvalósítását szolgáló intézkedések: harmadlagos indikátorok és a célkitűzések megvalósítását szolgáló források

Ország	Számszerűsített cél	Cél megvalósítására rendelt forrás
Csehország	Nincs	395 000 eurót fordítanak a romák integrációját biztosító oktatási módszerek kidolgozására és elterjesztésére
Észtország	- A periódus végére a tanárok 95%-a rendelkeznek releváns képzéssel - Az alapkülső oktatásból lemorzsolódók arányának 0,4%-ra csökkentése	Nincs
Lettország	Nincs	- Az oktatás fejlesztése és a folyamatos képzés rendszerének kialakítása ESZA támogatással (44 millió Ls önrésszel)
Lengyelország	Nincs	Nincs
Litvánia	- Minőségi alapkülső oktatás a gyermekek 95%-a számára - A fiatalok 95%-a részesüljön középfokú oktatásban - A fiatalok 60%-a részesüljön felsőfokú oktatásban	- A gyerekek iskolába szállítására 3,5 millió litast szánunk 2004-ben - Diákhitel kiterjesztésére 18 millió litas
Magyarország	- 2006-ig 6-ról 10%-ra emelni a felnőttképzésben résztvevők számát - 2006-ig 16 integrált szakképző központot felállítani - A szakközépiskolákban a lemorzsolódási arányt 30-ról 15%-ra csökkenteni - A 22 éven aluliak körében 88%-ra emelni a felső-középfokú végzettséggel rendelkezők arányát - 2006-ig 11 500 pedagógus és pedagógiai munkát segítő szakember vegyen részt az integrált oktatást szolgáló gyakorlatorientált képzésekben	
Szlovákia	Nincs	Nincs
Szlovénia	- Lemorzsolódás arányának 13-ról 5%-ra csökkentése - Egész életen át tartó tanulásban az aktív korú népesség 15%-a vegyen részt	- A periódusban 7,1 milliárd tolar támogatás az egész életen át tartó tanulás és a szakmai képzések fejlesztésének támogatására

8. táblázat Az egészségügyi célkitűzések megvalósítását szolgáló intézkedések: harmadlagos indikátorok és a célkitűzések megvalósítását szolgáló források

Ország	Számszerűsített célkitűzés	Cél megvalósítására rendelt forrás
Csehország	– Nincs, de vállalják, hogy 2003–2007 között kiépítik az integrált házi gondozás rendszerét	– 5–7 millió koronás költségvetéssel egészségügyi minőségfejlesztési programok
Észtország	– Az alkohol okozta halálozások arányának visszaszorítása (197/1000 lakosról 175/1000lakosra) – A HIV-fertőzöttek arányának csökkentése (70/100 000 lakosról 60/100 000 lakosra) – A naponta dohányzók arányának 45-ről 41%-ra csökkentése – A periódus végére a 13–15 éves korosztály körében ne haladja meg a 32%-ot a dohányzók aránya – A periódus végére emelkedjen az átlagéletkor 72 évre – A lakosság 40%-a sportoljon hetente kétszer (2002: 31%) – Az egészségügyi szolgáltatások elérhetőségével való elégedettség 52-ről nőjön 58%-ra – A szolgáltatások minőségével való elégedettség nőjön 65-ről 72%-ra	
Lengyelország	Nincs	Nincs
Lettország	– Az esetek 75%-ában biztosított legyen a sürgősségi ellátás elérhetősége: városon belül 15 percen, városon kívül 25 percen belül – A társadalombiztosítás további 39 betegsége terjedjen ki	– A gyógyszer támogatás mértékét az egészségügyi kiadások 20%-ára emelni
Litvánia	– A tuberkulózis új előfordulásának csökkentése 66/100 000 lakosról 55/100 000 lakosra	– TBC ellenőrzési programra 2003–2006 között 8,61 millió litas
Magyarország	– Alkoholbetegek számának 800 (900) ezerről 500 ezerre csökkentése – Drogfüggők száma ne haladja meg a 2002-es szintet – 2005-ig évente 8%-kal csökkenjen a cigarettafogyasztás – Egy évtized alatt 71, illetve 79 évre nőjön a várható élettartam – 2008-ra 10%-kal csökkenjen a korai halálozások aránya	
Szlovákia	Nincs	Nincs
Szlovénia	Nincs	– Társadalmi-gazdasági mutatók figyelembe vételével 100 millió tolar átcsoportosítása a házi orvosi szolgáltatáshoz való hozzáférés javítására – 100 millió tolar az otthonápolás kiterjesztésére

TANULMÁNYOK

9. táblázat A kulturális szolgáltatások, szabadidős tevékenységek hozzáférhetőségét szolgáló intézkedések: harmadlagos indikátorok és a célkitűzések megvalósítását szolgáló források

Ország	Számszerűsített cél	Cél megvalósítására rendelt forrás
Csehország	Nincs	Nincs
Észtország	Nincs	Nincs
Lengyel-ország	Nincs	Nincs
Lettország	– 1200 fogyatékos adaptált sporttevékenységbe való bevonása – 49 840 ember bevonása a sportba az általános oktatási intézményekben – 35 369 tanuló sportba való bevonása az „interest educational program”-okban – 10 407 diák sportba való bevonása a felsőfokú oktatási intézményekben	Nincs
Litvánia	Nincs	Nincs
Magyarország	– 2012-ig minden településen alakítsanak ki mindenki számára hozzáférhető közművelődési teret	Nincs
Szlovákia	Nincs	Nincs
Szlovénia	– 215 db összesen 23.000 fiatalt elérő program indítása	Nincs

10. táblázat Az információs esélyegyenlőség megvalósítását szolgáló intézkedések: harmadlagos indikátorok és a célkitűzések megvalósítását szolgáló források

Ország	Számszerűsített cél	Cél megvalósítására rendelt forrás
Csehország	Nincs	Nincs
Észtország	– Évente legalább 20 ezer ingyenes IT tréning lehetőség felnőtteknek – A közösségi e-szolgáltatások és az igénybevevők arányát növelni: 2008-ig a lakosság 30%-a használja őket	Nincs
Lengyel-ország	– Számítógép-ellátottság és internet centrum minden településen és az iskolákban. – Elérni a számítógépes felszereltségű iskolák uniós átlagát	Nincs
Lettország	– Növelni a számítógépek számát az iskolákban: 5–15 számítógép/100 gyerek 2005-re	Nincs
Litvánia	– Elérni az EU-s átlagot az internet elterjedtsége terén (ez a lakosság 44%-át jelentené)	Nincs

Juhász – Tallér: A társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem az EU új tagállamaiban

Ország	Számszerűsített cél	Cél megvalósítására rendelt forrás
Magyarország	<ul style="list-style-type: none"> – 2004-re minden településen álljon rendelkezésre könnyen elérhető, megfizethető és kiszámítható minőségű internet-hozzáférési pont – 2005-ig 4000 végpont kiépítése a Közháló programban – 2006-ig minden iskolában internet-hozzáférés biztosítása – 2006-ra a kiemelt célcsoportok körében mért (fogyatékosokkal élő, nők, romák, vidéki lakosok és idősek) átlagos internet-használati mutató közelítsen az átlaghoz 	Nincs
Szlovákia	<ul style="list-style-type: none"> – 2005-re minden iskolában legyen legalább 6 internet-csatlakozással rendelkező számítógép 	Nincs
Szlovénia	<ul style="list-style-type: none"> – Évente legalább 20 közösségi hozzáférési pont nyitása 100 hellyel 	Nincs

11. táblázat Az etnikai kisebbségek és bevándorlók befogadását szolgáló intézkedések: harmadlagos indikátorok és a célkitűzések megvalósítását szolgáló források

Ország	Számszerűsített cél	Cél megvalósítására rendelt forrás
Csehország	Nincs	– Pedagógusok továbbképzése a helyi HEFOP részeként 359,000 eurós programmal
Észtország	Nincs	Nincs
Lengyelország	Nincs	– Kisebbségek integrációjának előmozdítására elkülönített (de közelebbről meg nem nevezett) összeg a költségvetésben
Lettország	Nincs	Nincs
Litvánia	Nincs	Nincs
Magyarország	<ul style="list-style-type: none"> – Képzés, munkaerő-piaci szolgáltatások és pszicho-szociális támogatásokat ötvöző programba 8000 hátrányos helyzetű (köztük hangsúlyosan roma) ember bevonása – Évente 10–14,000 fő bevonásával helyi foglalkoztatási kezdeményezések a négy leghátrányosabb helyzetű magyarországi régióban (csak horizontálisan jelennek meg a romák) – Évente 150–180 intézmény támogatásával óvodai és alapfokú oktatási-nevelési intézmény infrastrukturális fejlesztése a roma gyerekek nagyobb arányú bevonása érdekében 	<p>ESZA (de nem jelöli az összeget)</p> <p>ERFA (de nem jelöli az összeget)</p>

TANULMÁNYOK

Ország	Számszerűsített cél	Cél megvalósítására rendelt forrás
		<ul style="list-style-type: none"> - Befogadó munkahelyi gyakorlatok kialakítása (EQUAL – összegét nem közli) - Kultúrafüggetlen iskolaérettségi tesztek kidolgozása (HEFOP)
Szlovákia	Nincs	<ul style="list-style-type: none"> - 18,6 millió Sk a társadalmi és környezeti feltételek javítására a romatelepeken - 1,71 millió euró a telepeken élők egészségügyi hozzáféréseinek javítására (460 ezer eurós önrésszel) - 20 millió Sk munkaerő-piaci tréningekre
Szlovénia	Nincs	Nincs

12. táblázat A szegénység csökkentését szolgáló intézkedések: harmadlagos indikátorok és a célkitűzések megvalósítását szolgáló források

Ország	Számszerűsített cél	Cél megvalósítására rendelt forrás
Csehország	Nincs	Nincs
Észtország	<ul style="list-style-type: none"> - 2%-kal csökkenteni a relatív szegénységi küszöb alatt élő gyermekek arányát 2003-hoz képest - 18%-ról 15%-ra mérsékelni a relatív szegénységi küszöb alatt élők arányát 	Nincs
Lettország	Nincs	Nincs
Litvánia	- A relatív szegénységben élők arányának 5-10%-os csökkentése 2010-ig	- A pénzügyi ellátások fejlesztésére 2004-ben 20 millió litast irányoztak elő
Lengyelország	- A jövedelmi egyenlőtlenségek mértékének az uniós átlagra való csökkentése	Nincs
Magyarország	Nincs	Nincs
Szlovákia	Nincs	Nincs
Szlovénia	Nincs	Nincs

13. táblázat A társadalmi befogadás harmadlagos indikátorai és a kelet-közép-európai tagállamok cselekvési terveiben meghatározott célkitűzések megvalósítására szánt források országoként

Ország	Számszerűsített célkitűzés	Cél megvalósítására rendelt forrás	A számszerűsített célkitűzés megvalósítására rendelt forrás
Csehország	3 Újjonnan épülő lakások közt 50%-ra növelni az önkormányzati tulajdonúak arányát	4 A 2003–2006 közti időszakban 1.215 milliárd CzK az önkormányzati kivitelezésű bérlakásépítés támogatására	1
Észtország	23	2	–
Lengyelország	3	Nincs	–
Lettország	11	4	
Litvánia	12 1. Teljes foglalkoztatási ráta 70%-ra emelése 2. Munkanélküliségi ráta 2010-re ne haladja meg a 8%-ot 3. A relatív szegénység 5–10%-os csökkentése 4. A szülőktől elválasztott gyermekek számának 46-ról 20%-ra való csökkentése 5. A fiatalok 60%-a része süljön felsőfokú oktatásban 6. A tuberkulózis új előfordulásának csökkentése 66/100 000 lakosról 55/100 000 lakosra	13 Foglalkoztathatóság növelésére 211,2 millió litas (ESZA+önrész) 2004-ben 20 millió litast fordítanak a pénzügyi szociális ellátások fejlesztésére A gyermekjóléti rendszer fejlesztése (a bentlakásos ellátás alternatívájaként 2,5 millió litassal) Diákhitel kiterjesztésére 18 millió litas Tbc ellenőrzési programra 2003–2006 között 861 millió litas	6
Magyarország	32	Nincs	–
Szlovákia	4	3	–
Szlovénia	9 Egész életen át tartó tanulásban az aktív korú népesség 15%-a vegyen részt	4 A periódusban 7,1 milliárd tolar támogatás az egész életen át tartó tanulás és a szakmai képzések fejlesztésének támogatására	1

Felhasznált irodalom

- Dauderstädt, M. (2003) 'EU Eastern Enlargement: Extension or End of the European Social Model?', <http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/POLITIKANALYSE/DaudHBS.pdf>
- EU Commission, 2003 'Commission staff working paper – Supporting document to Communication "Progress in the implementation of the Joint Assessment Paper on employment policies in candidate countries" COM(2003)37 final
- EU Commission (1994) 'European Social Policy - A way forward the Union: A White Paper. Luxembourg, COM(94)333
- EU Commission (2003a) 'Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Joint Report on Social Inclusion summarizing the result of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion (2003-2005)
- EU Commission (2003b) "Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Joint Assessment Paper on employment policies in acceding countries' COM(2003) 663 final
- Ferge, Zs. (1992) 'Social Policy Regimes and Social Structure. Hypothesis about the Prospects of Social Policy in Central-Eastern Europe', in *Social Policy in a Changing Europe*, eds Z. Ferge and J.-E. Kolberg, Boulder: Campus and Westview
- Ferge, Zs. (2002a) 'European Integration and the Reform of Social Security in the Accession Countries', *European Journal of Social Quality* Volume 3, Issue 1–2
- Ferge, Zs (2002b) 'Új tagságunk az Európai Unióban – reményeink, kételyeink' *Esély* 2004. 2
- Ferge, Zs. and Juhász, G. (2004) 'Accession and social policy: the case of Hungary', *Journal of European Social Policy*, Vol 14 (3)
- Ferrera, M. 'Modernising the European Social Model: sharpening priorities, stepping up reforms' <http://www.progressive-governance.net/php/article.php?aid=314>
- Guillén, A. M. and Palier, B. (2004) 'Introduction: Does Europe Matter? Accession to EU and social policy developments in recent and new member states.', *Journal of European Social Policy*, Vol 14 (3)
- Hungary (2004) 'National Action Plan on Social Inclusion. Hungary 2004–2006' http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-ind/nap_incl_2004_hu_en_version.pdf
- Juhász Gábor – Sziklai István (2004): A szegénység és kirekesztés elleni küzdelem. In: Gyulavári Tamás (szerk.): Az Európai Unió szociális dimenziója. Bp., OFA Klub
- Kovács, J. (2002) 'Approaching the EU and Reaching the US? Rival Narratives on Transforming Welfare Regimes in East-Central Europe', *West European Politics* Special Issue 2 (1): 175–205
- Kutí, É. (2004) 'Kinek a pénze? Kinek a döntése? Bevételi források és döntéshozók a nonprofit szektor finanszírozásában. (Whose Money? Whose Decision? Resources and decisions concerning the financing of the non-profit sector. Research Group on the Non-profit sector. Budapest: Non-profit Kutatócsoport
- Kvist, J. (2004) 'Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU member states in social policy', *Journal of European Social Policy* 14 (3): 301–318
- Lemke, C. (2001) 'Social Citizenship and Institution Building: EU-Enlargement and the Restructuring of Welfare States in East Central Europe', Center for European Studies Program for the Study of Germany and Europe, Working Paper series 01.2 (April 2001), <http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/Lemke.pdf>

- Lendvai, N. (2004) 'The indigenisation of social inclusion policy in post-communist Europe and its implication for EU social policy after enlargement. <http://www.apsoc.ox.ac.uk/Espanet/espanetconference/papers/ppr.2A.NL.pdf>
- Nagy Katalin – Tóth Renáta (2004): Foglalkoztatáspolitikai. In: Gyulavári Tamás (szerk.): Az Európai Unió szociális dimenziója. Budapest, OFA Kht
- Potucek, M. (2002) 'Enlargement of the European Union, globalization, and social policy in the New Member States', http://www.martinpotucek.cz/prezentace/enlargement_tbilisi.pps?10
- Potucek, M. (2004) 'Accession and social policy: the case of the Czech Republic' *Journal of European Social Policy*, Vol 14(3)
- Protocol No. 7 on the application of subsidiarity and proportionality, annexed to the Amsterdam Treaty
- SEC(2004)848 'Commission staff working paper. Social inclusion in the new member states. A synthesis of the joint memoranda on social inclusion' Brussels 22.6.2004
- Slovakia (2004) 'National Action Plan on Social Inclusion 2004-2006. (NAP/inclusion) Slovak Republic.' Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic, Bratislava 14 July 2004
http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/nap_incl_2004_sl_en_version.pdf
- Tallér Á. (2005): A nyitott koordináció módszere az európai szociálpolitikai együttműködésben.
- Tanasescu, I. and Bédoyan, I. (2004): 'European Social Dialogue after Enlargement'. Paper for the 2nd Annual ESPAnet Conference. Oxford, 9–11 September 2004
- United Kingdom National Action Plan on Social Inclusion 2003-5,
http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napincl_uk_annex.pdf