Humánpolitika az Európai Unióban

SZILÁGYINÉ DR. FÜLÖP ERIKA

Az Európai Unió életben maradásának és működőképességének feltételeit, kereteit az egyes *Szerződések* (Párizsi, Római, SEA, Maastrichti, Amszterdami) mint az Unió *elsődleges jogforrásai* rögzítik. Ezen szerződések tartalmazzák azokat a politikákat is, melyek az EU tagállamaira vonatkozóan egy egységes, egy cél felé mutató, összehangolt magatartásnak, működésnek a feltételeit fogalmazzák meg az együttműködés különböző területein.[1]

A fenti politikák között jelenik meg az EU humánpolitikája is, mely a humánerőforrás korunkra oly jellemző felértékelődése révén egyre nagyobb jelentőséget kap. A humánpolitika tehát az emberi erőforrás (HR) kezelés területén fogalmaz meg alapelveket s tűz ki célokat, melyeket az Unió tagállamainak s a csatlakozó államoknak is el kell ismerniük, s tevékenységüket azzal összhangban kell alakítaniuk.

A humánpolitika kiterjed az alábbi területekre:

1. erőforrás-gazdálkodás (teljes foglalkoztatottság elérése, tudásmenedzsment, HR fejlesztése, újratermelése, oktatás, képzés, tréning, motiváció);

2. feltételrendszer kialakítása (munkanélküliség kezelése – mobilizáció, rugalmasság, életen át tartó tanulás-, szociálpolitikai háttér megteremtése, HR politika és gazdaságpolitika összehangolása, társadalmi, gazdasági kohéziós politika, jövedelempolitika – bérpolitika, kompenzáció bevezetése).

1. Az Európai Unió szociális dimenziója

1.1. A szociálpolitikai együttműködés[2]

Az együttműködés ezen területének alapelveit a *Római Szerződés*ben fektették le, melyek meglehetősen nagy mozgásteret biztosítottak a tagállamoknak. A célul tűzött négy alapszabadság megvalósítása érdekében elegendőnek tartották, ha közös szociálpolitikájukat a munkaerő szabad mozgását biztosító intézkedésekre korlátozták, figyelmen kívül hagyva a tőke, a szolgáltatások és az áruk szabad mozgásával kapcsolatos intézkedéseket.

Az 1973-tól a nyolcvanas évek elejéig terjedő időszakban a közösségi szervek figyelme a szegénység problémája felé fordult. Ekkor bonyolították le az első szegénységellenes akci-

[1]*** *Felkészülés a strukturális alapok felhasználására.* Válogatott tanulmányok, Tempus Közalapítvány, 2001.

[2] Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról.* Magyar Országgyűlés, 1999.

óprogramot, melyek keretében a szegénység természetét és dimenzióit vizsgáló kutatásokat végeztek. Erre az időszakra a szociálpolitikai együttműködés megtorpanása jellemző, mely elsősorban az Unió örök „belső ellenzékének", azaz Nagy-Britanniának köszönhető, aki hevesen ellenzett minden szociálpolitikai kezdeményezést.

Az 1986–1992-ig terjedő szakaszban a szociálpolitikát is az egységes belső piacra való törekvés hatotta át. Erre az időszakra tehető a szociálpolitika rangjának felemelkedése, mely elsősorban a Bizottság akkori elnökének, az ún. szociális tér megálmodójának, Jacques Delors elhivatott tevékenységét tükrözte. Delors volt az első, aki a közösségi szociális tér megvalósítását a gazdasági és monetáris együttműködéssel azonos jelentőségű feladatnak tekintette.

Az 1992-ben megszületett *Egységes Európai Okmány (SEA)* lehetővé tette a tanács számára, hogy a belső piac létrehozásával és működésével kapcsolatos döntéseket minősített többséggel is meghozhassa a korábbi egyhangú döntéssel szemben. Ez a „kedvezmény" jelentősen meggyorsította a döntéshozást, nem terjedt ki azonban a közösségi szociálpolitika két kulcsfontosságú területére:

1. a személyek szabad mozgását biztosító intézkedésekre és
2. a munkavállalók jogairól és érdekeiről szóló rendelkezésekre.

A SEA életbelépését követően az 1989-es madridi csúcs záródokumentumában kijelentették, hogy azonos hangsúlyt kell kapjon az egységes piac gazdasági és szociális dimenziója. Így született meg a *Közösségi Szociális Karta*, mely az európai munkajogi modell alapját jelentette. Nagy-Britannia nem értett egyet a Karta megállapításaival, s így a Kartát csak 11 tagállam írta alá, ennélfogva az nem válhatott az Unió elsődleges jogforrásainak részévé, s ezért a közösségi szervek sem váltak jogosulttá arra, hogy a benne foglaltakat kötelező érvénnyel végrehajtassák. A végrehajtás így nem a közösségi, hanem a tagállami szervek feladata lett, s a szerződés mindössze egy nemzetközi szerződésnek volt tekinthető.

A 90-es években a maastrichti szerződéshez csatoltak egy Szociálpolitikai Jegyzőkönyvet, illetve egy *Szociálpolitikai Megállapodás*t, mely lehetőséget adott a Karta intézkedéseinek közösségi szervek általi megvalósítására. A megállapodás alapján a minősített többségi döntéssel meghozható irányelvek az alábbi területekre vonatkozhattak:

1. a munkahelyi egészség és biztonság védelmét szolgáló intézkedések,
2. munkafeltételek,
3. foglalkoztatásbeli esélyegyenlőség,
4. a munkaerőpiacról kiszorultak integrációja.

A fentieken túl a Bizottság felhatalmazta a Közösséget pozitív diszkrimináción alapuló döntések meghozatalára, a nemek közötti egyenlőség teljesebb megvalósítása érdekében.

Az 1994-es Fehér Könyv alapgondolata az, hogy az európai szociális modell önmagában vett érték, mely, még ha átalakításra is szorul, megőrzendő. A szegénységet komplex problémának tekintve, annak kezelését (munkanélküliséget, lakhatás körülményeit, iskolázottságot, egészségi állapotot, hátrányos megkülönböztetést, a közösségbe való beilleszkedést) összetett gazdasági és szociális intézkedésekkel kívánta megvalósítani.

Az 1997-ben létrehozott *Amszterdami Szerződés* újabb lökést adott a szociálpolitika fejlődésének. Számos területen megadta az addig hiányzó felhatalmazást a közösségi cselekvések kezdeményezésére az Unió szerveinek. Az új brit kormány jelezte csatlakozási szándékát a *Munkavállalók Közösségi Szociális Kartájához,* ami lehetővé tette a Szociálpolitikai Megállapodás beemelését az Unió alapszerződési rendszerébe. További előrelépések:

1. közösségi feladattá tették a magas szintű foglalkoztatás előmozdítását,
2. a nemek közötti egyenlő bánásmód biztosítása uniós követelmény lett,
3. a nemzeti foglalkoztatáspolitikák koordinálását a közösségi politikák körébe emelte.

A lisszaboni folyamat

Akár paradigmaváltásnak is felfogható az a folyamat, amely a szociálpolitikát produktív területként ismeri el, vagyis „az emberi erőforrások fejlesztését szolgáló beruházások nemhogy a gazdasági fejlődést akadályozó, épp ellenkezőleg, azt előmozdító, a versenyképességet és a dinamikusságot fokozó tényezők.”![3]

A fentiek szellemében a szociálpolitikát egyenrangúsította más politikákkal, s megtette az első lépést a koordináció nyitott módszerének bevezetése felé.

Az Európai Tanács 2000. márciusi ülésének záródokumentuma az alábbi megállapításokat tartalmazza:

1. Európa legfőbb értékei az emberek, ezért az uniós politikák fókuszában nekik kell állniuk.
2. Az emberi erőforrásokba való befektetés döntően befolyásolja Európa pozícióit a tudásalapú gazdaságban.
3. Az átmenetben fokozott jelentőségre tesz szert az oktatás és szakmai képzés.
4. Az oktatási rendszert hozzá kell igazítani az új követelményekhez, a foglalkoztatás egyre magasabb minőségi elvárásaihoz.
5. Az emberi erőforrásokba való befektetés biztosítja, hogy az új gazdaságba való átmenet ne járjon együtt olyan problémák terjedésével, mint a munkanélküliség, a társadalmi kirekesztés és a szegénység.

[3] Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról.* Magyar Országgyűlés, 1999.

1.2. A szociálpolitikai menetrend megalkotása

A Lisszabonban megfogalmazott új stratégiai cél elérése érdekében a „Szociálpolitikai Menetrend biztosítja a pozitív és dinamikus interakciót a gazdaság-, foglalkoztatás- és szociálpolitika között."[4] Az együttműködés legalkalmasabb módjának a nyitott koordinációt látja. Ennek jegyében 2005-ig szóló akciótervet fogalmaz meg, amit 2003-ban felülvizsgáltak. Feladata, hogy a bővítéssel kapcsolatban biztosítsa, hogy a tagjelölt országok csatlakozásukig maradéktalanul vegyék át az Unió szociális vívmányait.

A menetrendben meghatározott célok és akciók:

1. Teljes foglalkoztatás és a munka minősége:

– több és jobb munkát;

– változások előrejelzése és kezelése, alkalmazkodás az új munkakörnyezethez;

– a tudásalapú gazdaság lehetőségeinek kiaknázása;

– a mobilitás előmozdítása.

2. A szociálpolitika minősége:

– a szociális védelem korszerűsítése és tökéletesítése;

– társadalmi beilleszkedés előmozdítása;

– nemek közötti egyenlőség előmozdítása;

– alapvető jogok megszilárdítása, diszkrimináció leküzdése.

3. A bővítésre való felkészülés:

– a szociális és foglalkoztatási vívmányok átvételének végrehajtásának figyelemmel kísérése;

– a jelölt országok foglalkoztatáspolitikájának áttekintése;

– támogatás nyújtása a szociális partnerek szervezeteinek és intézményeinek;

– fontosabb nem kormányzati szervek megerősítéséhez való hozzájárulás;

– az EU és a jelölt országok civil szervezetei közötti kapcsolat erősítése;

– közös kérdések és igények feltárása a szociális védelem területén;

– nemek közti egyenlőség előmozdítása;

– közösségi akcióprogramokban való részvétel biztosítása.

1.3. Az európai szociális alap

Az EU megalakulásától kezdve törekszik a tagállamok közötti különbségek felszámolására, redukálására. Ezen cél elérésére különböző, közvetlen és közvetett hatállyal bíró vagy kötelező érvénnyel nem rendelkező jogi eszközöket vesz igénybe.

[4] Horváth Zoltán: i.m.

A gazdasági és szociális kohézió megteremtéséhez az alábbi szinteken törekednek:

1. a tagállamok szintjén, melyet a tagállamoknak saját gazdaságpolitikai eszközökkel kell megvalósítaniuk,
2. közösségi politikák szintjén,
3. közösségi strukturális politikák szintjén.

A strukturális politika ún. strukturális műveletek segítségével valósítható meg[5]: Strukturális Alapok, Kohéziós Alap, az ESZAK, az Európai Beruházási Bank tevékenységét jelenti.

Ezek közül a strukturális alapok között található az **Európai Szociális Alap**, melyet azon felismerés hívott életre, hogy az Unió versenyben maradásának feltétele az egyre hatékonyabban működtetett belső piac s aktív szociálpolitika. Az Alap fő funkciója: pénzügyi fedezet nyújtása a folyamatosan változó társadalmi és foglalkoztatási helyzet kezelésére. Célja, hogy a „belső piacon javítsa a foglalkoztatási lehetőségeket, megkönnyítse az elhelyezkedést, s megnövelje a dolgozók földrajzi és szakmai mobilitását; könnyítse az ipari változásokhoz és a termelési rendszer fejlődéséhez való alkalmazkodást, kiváltképp a szakképzés és átképzés által." (Római Szerződés 123. cikkely)

A strukturális alapok felhasználhatósági köre az egyre korlátozottabb forrásainak minél hatékonyabb felhasználása érdekében folyamatosan módosul. Az Agenda 2000 által körvonalazott elképzelések alapján az alap az alábbi három célra nyújt támogatást:

1. a fejlődésben elmaradott régiók támogatása,
2. a gazdasági és szociális átalakulásban lévő régiók támogatása,
3. humán erőforrások fejlesztése.

Az Agenda 2000 két tekintetben is előnyös helyzetbe hozta a Szociális Alapot. A dokumentum középpontba helyezte a humánerőforrás fejlesztését. Ezen cél elérése érdekében négy olyan területet támogat, melyek kiegészítik az Európai Foglalkoztatási Stratégiát:

1. az aktív munkaerő-piaci politikák fejlesztése a munkanélküliség leküzdésére,
2. küzdelem a társadalmi kirekesztettség ellen,
3. az életen át tartó tanulás és képzés rendszereinek támogatása,
4. a gazdasági és szociális változásoknak való megfelelés.

Emellett fontos szerepet szán a foglalkoztatáspolitikai céloknak is. Az ESZA, mint az Európai Foglalkoztatási Stratégia megvalósításának legfontosabb politikai és pénzügyi támogatója, 2000 után az alábbi öt területen nyújt támogatásokat:

1. az aktív munkaerő-piaci politikák fejlesztése,
2. a munkaerőpiacra belépők szociális integrációjának és esélyegyenlőségének elősegítése, azaz a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem,

[5] Frey Mária: *EU-konform foglalkoztatáspolitika.* EU könyvek sorozat, 2001.

3. az életen át tartó tanulást biztosító rendszerek támogatása,
4. az innováció, alkalmazkodóképesség, vállalkozó szellem javítása,
5. a nők munkaerő-piaci részvételének növelése.

Az Európai Unió szociális dimenziójának erősödése és jelentőségének növekedése egyértelműen tetten érhető. A humánerőforrások felértékelődésével, a fejlődésben való szerepük felismerésével együtt ez a dimenzió is egyre nagyobb hangsúlyt kapott az EU-politikák között.

2. Foglalkoztatáspolitika az Európai Unióban

2.1. A foglalkoztatáspolitika

Az Unió szociális dimenziójának elemzése alapján belátható, hogy szociálpolitikai célkitűzései között jelentős szerepet képviselnek a foglalkoztatással összefüggő kérdések, úgymint a teljes foglalkoztatás elérése, társadalmi kirekesztettség elleni küzdelem, nők egyenlő esélyének biztosítása a munkaerőpiacon, aktív munkaerő-piaci politikák fejlesztése, munkaerő-mobilitás fokozása stb.

Az uniós foglalkoztatáspolitika elsődleges célja egy jól meghatározott foglalkoztatási stratégia által „olyan munkaerő piac létrehozása, mely alkalmazkodni tud a mindenkori változásokhoz, rugalmasságot garantál a vállalatoknak és biztonságot a dolgozóknak." A fent említett Foglalkoztatási Stratégia megalkotását az 1997-es Amszterdami Szerződésben rögzítették. A stratégia létrehozásához a tagállamok és a Közösség együttes munkája szükségeltetik, úgy, hogy saját nemzeti foglalkoztatáspolitikájukat összehangolják az ezen közösségi cél elérésében tett lépésekkel, s figyelembe veszik a Közösség általános gazdaságpolitikai irányvonalait.

A Közösség a tagállamok közötti együttműködés ösztönzésével, támogatásával s esetleges kiegészítésével járul hozzá a cél eléréséhez, úgy, hogy a tagállamok kompetenciája ne sérüljön. A közösségi foglalkoztatáspolitika erősödésével párhuzamosan megfigyelhető a szociálpolitika súlyának gazdasági fejlődésben való szerepének elismerésével.[6]

Az Európai Unió foglalkoztatási irányvonalai négy pilléren nyugszanak:

1. A foglalkoztathatóság növelése. Javítani az emberek azon tulajdonságain, melyek által munkavállalásra képesek. Főként két társadalmi csoportra vonatkozik: a fiatal és tartós munkanélküliekre. Mindkét csoport munkaerő-piaci helyzetét aktív eszközökkel kell javítani.

2. Vállalkozókészség. A foglalkoztatás válságos helyzetéből való kitörés egyik legmarkánsabban megjelenő útja lehet a hosszú távon is működőképes kis- és középvállalkozások támogatása. A munkahelyteremtésben is ez a szektor jár élen. Az Uniónak tehát kötelessége

[6] Gyulavári Tamás: *Az Európai Unió szociális dimenziója.* Szociális és Családügyi Minisztérium, 2000.

megkönnyíteni a kis- és középvállalkozások alapítását, csökkenteni működtetésük és adminisztrációjuk költségeit, valamint a rájuk nehezedő adóterheket.

3. Alkalmazkodóképesség: Ezen elv beiktatása a rugalmas munkaerőpiac megvalósításához nélkülözhetetlen. A munkavállalók alkalmazkodó készsége a különböző változó munkavégzési módok kapcsán kell, hogy megjelenjen, ugyanakkor ezek alkalmazása a szervezetek részéről is rugalmasságot kíván meg. Az emberi erőforrás képzése, átképzése, fejlesztése segítségével ez a képesség a humánum szintjén javítható.

4. Nők és férfiak esélyegyenlősége. Ez a 90-es évektől kiemelkedő szerepű irányelv a nők esélyeinek javítását, a munkaerő-piaci aránytalanságok csökkentését tűzte ki célul. A nők foglalkoztatási arányszámai mind a mai napig elmaradnak a férfiakétól. Emellett vannak szektorok, ahol a női foglalkoztatás mértéke a kívántnál nagyobb mértékű. Feladat tehát a munkaerő-piaci szegregáció leküzdése is. A munka és a családi élet összehangolása érdekében előre kell lépni a szülői szabadságra, a gyermekgondozási szabadságra és a részmunkaidőre vonatkozó közösségi jogszabályok irányelvek és megállapodások végrehajtása terén. Biztosítani kell megfelelő gyermekgondozási szolgáltatásokat annak érdekében, hogy a nők visszatérhessenek a munkaerőpiacra és ott is tudjanak maradni.

A harmonizációs folyamat a közösségi szervek munkáján keresztül az alábbi módon valósul meg[7]:

1. Az Európai Tanács évente elemzi a Közösség foglalkoztatási helyzetét, melyből következtetéseket von le a Tanács és a Bizottság éves közös jelentése alapján.

2. E dokumentumok figyelembevételével az Európai Tanács minden évben minősített többséggel *foglalkoztatási irányvonalakat* fogad el.

3. Ezeket a tagállamoknak *Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv* keretében kell hazai viszonyaikra adaptálniuk.

4. A tagállamok éves jelentésben számolnak be a Tanácsnak és a Bizottságnak az irányvonalak saját foglalkoztatáspolitikájukba való integrálásáról.

5. E jelentések, valamint a Foglalkoztatási és Munkaerő piaci Bizottság észrevételei alapján a Tanács évente értékeli a tagállamok foglalkoztatáspolitikáját, különös tekintettel az éves irányvonalak követésére.

6. A Tanács és a Bizottság javaslata alapján a Tanács minősített többséggel ajánlásokat intézhet a tagállamok felé.

7. E folyamat révén kialakul a következő közös jelentés és az irányvonalak tervezete, s újraindul a fenti eljárássorozat.

[7] Gyulavári Tamás: i.m.

Az itt leírt folyamat összetettsége annak a dilemmának a meglétét tükrözi, miszerint választani kell a jövőben alkalmazandó lehetséges módszerek közül:

1. Lehetséges-e a gazdaság több más ágazatához hasonlóan egységes közösségi szabályozást kialakítani, közösségi sarokszámokat előirányozni a foglalkoztatásban s kivenni ezáltal a tagállamok kezéből a szuverenitás, az egyéni, helyi piacokhoz legjobban igazodó megoldások lehetőségét?

2. Vagy maradjon meg minden tagállam egyéni döntési joga saját foglalkoztatáspolitikájának alakításában, elvetve ezáltal az egységes közösségi cél irányába mutató magatartások kialakítását.

Természetesen egyik szélsőséges megoldás sem üdvözítő, így a Gazdasági és Monetáris Unió megalakulását követően a már eddig is működő vegyes megoldás lesz minden bizonnyal életképes. Kissé meghosszabbítva ezáltal a döntések meghozatalát, ezután is a kompromisszumok-kompromisszuma révén alakul majd a Közösség foglalkoztatáspolitikája, azaz mind a tagállami, mind a közösségi érdekek érvényre jutnak majd a döntésekben.

Összegzés

A humánpolitikai irányelvek azok, amik megadják a tagállamok számára a legfontosabb követendő szempontokat, sarokszámokat a munkaerőpiac gazdaságpolitikával összhangban álló fejlesztéséhez. Az Unió ezen a területen egyelőre elég nagy szabadságot ad a tagállamoknak a célok elérésére. Hatékonyabbnak és célravezetőbbnek tartja ugyanis a helyi körülményekhez igazodó munkaerő-piaci szabályozások kialakítását, amennyiben az nem áll szemben a foglalkoztatáspolitika uniós irányelveivel. Az, hogy a jövőben is a harmonizációnak ezt a módszerét alkalmazzák-e a munkaerő-piaci problémák közösségi kezelésére, nem állítható teljes biztonsággal, de nem valószínű, hogy szorosabbá válna a szabályozás mechanizmusa.

Az uniós humánpolitika történetének alakulását figyelve egyértelműen kirajzolódik az a tendencia, mely az emberi tényező egyre nagyobb hangsúlyát mutatja. Az 1990-es évek elejére ismerték el a szociális dimenzió egyenrangúságát a gazdasági szempontokkal, illetve annak szerepét a Gazdasági Unió kialakításában és hatékony működtetésében.[8]

Az Európai Unióban is oly komoly gondot jelentő munkanélküliség kezelése, csökkentése érdekében egyebek mellett a munkaerő képzése, továbbképzése, fejlesztése is előtérbe kerül. Az életen át tartó tanulás így az egyik legjelentősebb alapelvvé vált az uniós humánpolitikában. Ezenkívül a munkaerő-piaci feszültségek kiéleződése miatt is egyre több fiatal

[8] *** Szociális ügyek és foglalkoztatáspolitika az Európai Unióban. Szociális és Családügyi Minisztérium, 2000.

marad a korábbinál hosszabb ideig az iskolarendszerű képzésben. Az oktatás szerepe a beintegrálódásban a korábbi időszakhoz képest jelentősen felértékelődött, de egyben változott is. Az iskolarendszerű (felsőfokú egyetemi, főiskolai) képzést új alapokra helyezték, mely a többi tagállaméhoz hasonlóan, hazánkban is az ún. *bolognai rendszer* szerint fog zajlani. Ennek okai, céljai: összehasonlítható egyetemi fokozatok legyenek, nemzetközileg kompatibilis kreditrendszer bevezetése, egységes minőségbiztosítás, olyan strukturális reformok, melyek lehetővé teszik a diákok és oktatók szabad mozgását Európában és valamennyi tagállamban egységes főiskolai, ill. egyetemi szint kerüljön bevezetésre. Ezek alapján négyszintű lineáris képzést értelmezhetünk: OKJ, Post-secondary (professzionális), Bachelor főiskolai oklevél, Master degree (egyetemi oklevél), PhD-fokozat.

A rendszer bevezetése folyamatban van. Reméljük, sikerül a kitűzött célt elérni, megvalósítani. Az eddigi képzésben szerzett diplomák az EU-ban versenyképesek, elismerésük az egységesen szabályozó közösségi jog, az EU Tanácsa és Parlamentje által kibocsátott irányelveken nyugszik, melyeket a tagállamok átültettek a saját jogrendjükbe.

Irodalomjegyzék:

Frey Mária: *EU-konform foglalkoztatáspolitika.* EU könyvek sorozat, 2001.
Gyulavári Tamás: *Az Európai Unió szociális dimenziója.* Szociális és Családügyi Minisztérium, 2000.
Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról.* Magyar Országgyűlés, 1999.
*** *Felkészülés a strukturális alapok felhasználására*, Válogatott tanulmányok, Tempus Közalapítvány, 2001.
*** Szociális ügyek és foglalkoztatáspolitika az Európai Unióban. Szociális és Családügyi Minisztérium, 2000.