



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 8.2.2006
COM(2006)44 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK,
AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS
SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**a munkaerőpiactól legtávolabb élő munkavállalók aktív integrációját támogató
közösségi fellépésről folytatott konzultációról**

A KÖZLEMÉNY CÉLJA

A 2005. márciusi Európai Tanács új alapokra helyezte a lisszaboni stratégiát, melynek középpontjában – a társadalmi kohéziót elősegítendő – a növekedés és a foglalkoztatás áll. Míg az európai foglalkoztatási stratégiának vezető szerepe van a lisszaboni stratégia foglalkoztatásra irányuló célkitűzéseinek végrehajtásában, a társadalmi kohézió erősítése a lisszaboni stratégia sikeréhez is alapvető fontosságú. Cserébe az európai foglalkoztatási stratégia sikere a fokozottabb társadalmi kohézió megvalósításának feltétele.¹

A szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet az Európai Unió és tagállamai továbbra is központi helyen kezelik. A lisszaboni stratégia 2000. márciusi elindításakor a Tanács arra kérte fel a tagállamokat és az Európai Bizottságot, hogy tegyenek határozott lépéseket a szegénység 2010-ig történő felszámolására. A tagállamok szilárd politikai kötelezettségvállalásról tettek tanúbizonyságot, és uniós illetve nemzeti szinten egyaránt számos intézkedést hoztak. A szegénység elleni küzdelem és a munkaerőpiacról kizártak integrációjának valós kihívása azonban továbbra is a kibővített Európai Unió előtt tornyosul. A felülvizsgált lisszaboni stratégia céljai nem valósulhatnak meg, ha folytatjuk egyetlen és legértékesebb erőforrásunk, azaz a humántőke nagy részének „elherdálását”.

A legtöbb tagállamban már most léteznek átfogó szociális támogatási politikák és a munkaerőpiacról kiszorultak visszavezetését célzó aktiválási politikák, azonban továbbra is sokan vannak, akiket – nem túl kedvező elhelyezkedési kilátásaik miatt – a leginkább fenyeget az elszegényedés és a társadalmi kirekesztés veszélye. A munkaerőpiactól legtávolabb lévők számára a végső elszegényedés elkerülésének egyetlen lehetőségét a minimáljövedelem-rendszerek jelentik, amelyeknek e nélkülözhetetlen feladatukon túl a munkaképes személyek munkaerőpiaci integrációját is elő kell segíteniük. A legfontosabb feladat tehát annak biztosítása, hogy a szociális védelmi politikák segítségével a munkaképes személyek mobilizációja, s ezzel párhuzamosan a munkaerőpiacról kiszorultak számára méltó életszínvonal megteremtését célzó tágabb célkitűzés is megvalósulhasson.

E közlemény célja kettős:

- Egyrészt az, hogy megvizsgálja: milyen haladást sikerült elérni a kibővített Unióban a munkaerőpiacról kiszorult munkavállalók könnyebb munkaerőpiaci belépése terén (1. rész).
- Másrészt pedig, hogy e felülvizsgálat alapján nyilvános konzultációt kezdeményezzen a közösségi fellépésekre vonatkozó lehetséges iránymutatásokról azzal a céllal, hogy elősegítse a munkaerőpiactól legtávolabb lévők aktív integrációját (2. rész). E konzultáció alapja a Szerződés 138. cikke.

¹ Lásd: „A tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatások (2005-2008)”, HL L 205., 2005.8.6., 21.o.

- Ilyen módon e közlemény megfelel a 2005–2010-re vonatkozó új szociális menetrendnek, amely megerősítette, hogy a Bizottság – a megfelelő hatásvizsgálati eljárások betartását követően – közösségi kezdeményezést indít útjára a minimáljövedelem-rendszerekről, és a munkaerőpiacról kizárt személyek integrálásáról. E közlemény célja a lisszaboni stratégia végrehajtásának felülvizsgálata során az Európai Parlament által rendszeresen megfogalmazott kérdések megválaszolása.

1. KÜZDELEM A SZEGÉNYSÉG ÉS A MUNKAERŐPIACRÓL VALÓ KIZÁRÁS ELLEN: AZ UNIÓ ÁLLANDÓ KIHÍVÁSA

1.1. Tagállami szintű fellépés

Az uniós tagállamok kifinomult szociális védelmi rendszereket dolgoztak ki azzal a céllal, hogy biztonságot nyújtsanak az olyan szociális kockázatokkal szemben, mint a betegség és a munkanélküliség, és hogy megelőzzék, illetve felszámolják a szegénységet és a társadalmi kirekesztést. A 90-es években uniós szinten az aktív rendszerek irányába történő politikaváltással összhangban a jövedelemtámogatási rendszerek a kereső foglalkozás vállalásától visszatartó tényezők minimalizálása, és a szegénység csapdájának elkerülése érdekében egyre inkább az aktiválási kritériumok szerint alakultak.² Következésképpen javult a jövedelemtámogatási rendszerek és az aktiválási politikák közötti összhang. Az ellátásokra való jogosultságot több tagállam tette függővé az aktív munkakereséstől, a munkára való alkalmasságtól vagy a továbbképzéseken való részvételtől. Bizonyos esetekben ez olyan egyéni szerződés formájában valósul meg, amely rögzíti, hogy a foglalkoztatásba való visszatérés érdekében mi a kedvezményezett által követendő eljárás. Egyre több országban jellemző, hogy a munkábaállási szándék erősítése érdekében javulnak a pénzügyi ösztönzők. Például az alulfizetett munkavállalók számára lehetővé vált az adójóváírás, s ezáltal keresőtevékenységet kiegészítő jövedelem szerzése, illetve az ellátások rendszer megszűnése esetén, a munkavégzésre való ösztönzés fenntartása érdekében a kifizetett összegek fokozatosan csökkennek. Emellett a leghátrányosabb helyzetűek társadalom vérkeringésébe való visszavezetése érdekében különleges intézkedések kidolgozására és végrehajtására került sor az olyan alapvető szolgáltatásokhoz és termékekhez való könnyebb hozzáférés érdekében, mint az egészségügyi ellátás, a gyermekgondozás, a méltó lakhatási körülmények megteremtése, vagy (az anyagi nélkülözés legszélsőségesebb eseteiben) a táplálkozás.

Ezért az uniós tagállamok gyakran más és más minimáljövedelem-rendszereket honosítottak meg annak érdekében, hogy kiegyenlítsék az egyfelől az – akár munkavégzés után járó, akár egyéb szociális ellátásból fakadó – egyéni és családi jövedelmek, másfelől pedig a garantált minimálbér közötti különbséget. E rendszerek számos ponton hasonlítanak egymásra:

- egyéb pénzügyi támogatás hiányában a kedvezményezetteknek és eltartottjaiknak nyújtott támogatással biztosítják a minimális életszínvonal fenntartásához szükséges alapvető szükségleteket;
- nem járulékalapúak, adóból finanszírozottak
- a legtöbb rendszerben nincs időkorlát, noha egyik lényegük az ideiglenes jelleg.
- e rendszerek előírják, hogy az arra képes kedvezményezettek munkavégzésre alkalmasak legyenek;

² E politikaváltásban az európai foglalkoztatási stratégia fontos szerepet játszott. A lisszaboni stratégia felülvizsgálata és az integrált iránymutatások elfogadása után a tagállamoknak most teljeskörű intézkedéscsomagot kell végrehajtaniuk, melynek célja a „befogadó munkaerőpiac biztosítása, a munka vonzóvá és kifizetődővé tétele az álláskeresők – köztük a hátrányos helyzetűek – és az inaktívak számára” (19. iránymutatás).

- e rendszerek rászorultsági alapon működnek, és bizonyos beleszólási lehetőséget engednek a hatóságoknak;
- a rendszerek igénybevételére való jogosultság az életkortól, és egy minimális időtartamú tartózkodástól függ;
- az ellátások rendszerint a család anyagi helyzetétől függenek, és gyakran kombinálhatók egyéb szociális ellátásokkal (lakhatás, fűtés, gyermekek után járó juttatások).

E közös keretrendszeren belül az uniós tagállamokban létező minimáljövedelem-rendszerek nagyban eltérnek egymástól. Különbözik az ellátások szintje, a szolgáltatási rendszer decentralizálásának foka, a jogszabályok értelmezésének megítélése, a lakóhellyel kapcsolatos követelmények, valamint az egyetemes illetve a társadalmi kategóriákon alapuló megközelítés közötti egyensúly. Emellett nagy az eltérés abban a tekintetben is, hogy az alapjövedelem mellé nyújtott támogatás hogyan kapcsolódik az olyan egyéb politikai összetevőkhöz, mint a munkaerőpiaccal kapcsolatos szakpolitikák, és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés. Ugyanakkor e rendszerek mindegyike más és más sikerrel ugyan, de teljesíti a társadalom és a munkaerőpiac működéséhez szükséges alapvető feladatát.

A szociális védelmi rendszerek eredményei kétségtelenül kedvezőek, hiszen ezen eredmények híján az elszegényedés kockázata a legtöbb tagállamban és az Unió egészében tarthatatlan lenne. Az ideiglenes adatok³ szerint 2003-ban a szociális transzferek⁴ hiányában (a nyugdíj kivételével) az elszegényedés az EU25 lakosságának 25%-át fenyegette volna, ami 9 százalékponttal magasabb, mint az elszegényedés tényleges kockázata. Azonban a szegénység és a legkiszolgáltatottabbak elhelyezkedése terén az általános helyzet továbbra is aggályos. 2003-ban az EU25 lakosságának 16%-a (közel 72 millió fő) élt az anyagi értelemben vett szegénység küszöbén⁵. E számadatokból is kiderül, milyen nehéz eredményeket elérni a szegénység és a kirekesztés elleni küzdelemben: Az első ilyen felmérések elkészülte, azaz 1997 óta az elszegényedés veszélyének kitett lakosság több mint a fele élt folyamatosan (azaz az elmúlt négy évből három évig) alacsony relatív jövedelemből⁶. Míg ahhoz, hogy valaki szegénynek számíton, nem szükséges és nem elegendő feltétel a hagyományos küszöbérték alatti jövedelem, a *relatív elszegényedés* kockázata miatt azok az áruk és szolgáltatások, amelyek az adott társadalom életében való maradéktalan részvételhez szükségesek, csak korlátozottan vehetők igénybe. A szegénységi küszöb elérésének veszélye magasabb a munkanélküliek, az inaktívok, az egyedülálló szülők, a fogyatékkal élők és a krónikus betegek esetében. Meghatározhatatlan tehát azoknak a száma, akiket a nélkülözés és a társadalmi kirekesztés olyan súlyos formái

³ Az EU25 lakosságának több mint 75%-át kitevő országokra vonatkozó 2003-as összehasonlítható adatok hiányában az Eurostat e statisztikákat jelenleg nem EU25 szinten teszi közzé. Az elszegényedés által veszélyeztetettekre vonatkozó, a transzferek előtti (25%) és utáni (16%) becsült értékek ugyanakkor hasonlóak a legutolsó évre (2001) vonatkozóan kiszámított és közzétett arányokhoz, amelyek sorrendben 24% és 15% voltak. A népesedési statisztikákban az EU25 átlagos népessége 452,5 millió fő volt, amelyből becsülhetően 68 millió főt veszélyeztet az elszegényedés.

⁴ Beleértve a szociális támogatások valamennyi formáját, családi támogatásokat és a munkanélküli ellátásokat, de kivéve a nyugdíjat.

⁵ A nemzeti átlag 60%-ánál kevesebb egyenértékű jövedelemmel rendelkező háztartásokban élők százalékos aránya. Tekintettel a küszöbérték konvencionális jellegére, az *elszegényedési kockázatot* rendszerint e mutatóval szokás kifejezni.

⁶ Az utolsó olyan év, amelyre vonatkozóan az EU15-re (nem pedig az EU25-re) nézve jelenleg viszonyítási adatok állnak rendelkezésre, 2000 volt: akkor az arány 9% volt.

sújtanak, mint a hajléktalanság, a kábítószerfüggés, az alkoholizmus, az alapvető egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés hiánya, valamint az írástudatlanság, amelyeket bizonyos esetekben tovább súlyosbít az etnikai diszkrimináció és/vagy az a tény, hogy halmozottan hátrányos helyzetű területeken laknak. 2003-ban az EU25-ben hozzávetőleg 31,7 millió fő (a munkaképes, azaz 15-64 éves korú népesség 8,5%-a) volt tekinthető a munkaerőpiacról kirekesztettnek. Ebbe egyaránt beleértendőek a hosszú távú munkanélküliek és az inaktívak, akik vagy kedvüket veszítették a sorozatos álláskeresési kudarcok miatt, vagy munkakedvük ellenére több okból kifolyólag nem tudtak elhelyezkedni: fogyatékoságuk, krónikus betegségük illetve az alapvető szaktudás hiánya miatt, vagy a diszkrimináció és/vagy családi kötelezettségeik okán.

1.2. Közösségi szintű fellépés

1992-ben a Tanács két ajánlást fogadott el, amelyek közös célkitűzésként tartalmzták a minimális jövedelemforrások garantálását, és amelyek megállapították az e célkitűzés eléréséhez szükséges elveket és iránymutatásokat⁷. A Bizottság által 1999-ben benyújtott jelentés⁸ következtetései szerint az említett ajánlások folytán megszereződött és ösztönzést kapott a tagállamok között a minimáljövedelem-rendszerek szerepéről és alakulásáról szóló vita, erősödött a különböző nemzeti rendszerek közötti konvergencia, és megteremtődtek a társadalmi kirekesztés és a szegénység elleni küzdelemmel kapcsolatos rendszeresebb európai együttműködés alapjai.

2000-ben a nizzai Európai Tanács elfogadta a nyílt koordinációs módszernek a társadalmi integráció területén való gyakorlati megvalósítását célzó közös célkitűzéseket, amelyek magukban foglalták a fenti ajánlásokban megállapított célkitűzéseket is. A 2002 márciusában elfogadott első közös jelentés következtetése szerint az 15 tagállam közül 13 dolgozott ki egy olyan egyetemes szociális támogatási politikát, amelynek célja, hogy minden törvényes lakóhellyel rendelkező személy számára minimáljövedelmet biztosítson. A 2004 márciusi második közös jelentés, valamint a tíz új tagállam nemzeti cselekvési terveit⁹ elemző, társadalmi integrációról szóló jelentés egyaránt hangsúlyozta, hogy minimalizálni kell a minimumjövedelem-rendszerek munkakeresést visszatartó tényezőit¹⁰, és számba vették azokat a reformokat, amelyek célja a jogosultsági szabályok felülvizsgálata, valamint a munkaerőpiacra való visszatérés egyéni lehetőségeinek bevezetése. Emellett egyes tagállamok az indexálásra vonatkozó célkitűzések, vagy egyes formáinak elfogadása által emelték fel, vagy tartották fenn minimumjövedelem-szintjeik reálértékét, tekintetbe véve, hogy az ellátások összege általában igen alacsony, illetve, hogy a lakosság egyéb jövedelemmel nem rendelkező nagy csoportja nem részesül ezen ellátásokból.

⁷ Sorrendben az 1992. július 27-i 92/442/EGK, és az 1992. június 24-i 92/441/EGK ajánlás.

⁸ COM(1998)774., 1999. január 25.

⁹ Európai Bizottság (2005): „2005-ös jelentés a társadalmi integrációról. Elemzés a tíz új tagállam által benyújtott, társadalmi integrációról szóló 2004-2006-os nemzeti cselekvési tervekről.” Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság, Luxemburg, február, 193 oldal.

¹⁰ A 2004-es együttes jelentés emellett hangsúlyozta, hogy „a jövedelemtámogatási rendszerek politikákkal való összekapcsolása rendkívül fontos a munkaerőpiacra való bejutás megkönnyítéséhez, és a hosszútávú függőségi viszony felszámolásához. Emellett az ajánlat vonatkozott adózási, jövedelemtámogatási és minimálbérrel kapcsolatos politikák körültekintő tervezésére annak biztosítása érdekében, hogy a munkáért kapott bér elegendő legyen a szegénységből való kilábaláshoz. (36. oldal)”

A liszaboni stratégia felülvizsgálata után, valamint tekintettel arra, hogy a stratégia újonnan megállapított középpontjában a foglalkoztatás és a növekedés áll, megállapodás született arról, hogy a társadalmi integrációról és a szociális védelemről szóló nyílt koordinációs módszer végrehajtását folytatni kell, és hogy e módszer elsősorban a liszaboni stratégiával kapcsolatos jelentések benyújtásának folyamatát támogatná. A 2005–2008 közötti időszakra vonatkozó integrált iránymutatási csomagba tartozó, a foglalkoztatásra vonatkozó új iránymutatások¹¹ úgy oldják meg a munkaerőpiactól legtávolabb lévők munkaerőpiaci integrációjának problémáját, hogy a tagállamokat aktív és preventív munkaerőpiaci intézkedéseket támogató, munkavállalást ösztönző tényezők bevezetésére sarkallják, ideértve a személyre szabott cselekvési tervek keretében a szükségletek időben történő azonosítását, a munkakereséshez nyújtott támogatást és a képzést, illetve a leghátrányosabb helyzetűek munkaerőpiaci integrációjának támogatásához, a szociális és területi kohézióhoz valamint a szegénység felszámolásához való hozzájáruláshoz szükséges szociális szolgáltatások nyújtását (19. integrált iránymutatás). Emellett a fenti iránymutatás javasolja az adó- és ellátórendszerek ösztönző és visszatartó tényezőinek folyamatos felülvizsgálatát, ideértve az ellátások adminisztrációját és feltételrendszerét, illetve a magas tényleges adómértékek jelentős csökkentését, a munka kifizetődővé tétele és a szociális védelem megfelelő szintű biztosítása mellett.

Az Európai Szociális Alap és az EQUAL közösségi kezdeményezés a 2000-2006 közötti időszakban 60 milliárd eurós költségvetéssel – melyből 9 milliárd euró fordítandó a társadalmi integrációra – támogatja és ösztönzi a tagállamokat, hogy szakpolitikáikat még aktívabbá tegyék. Az EQUAL alapelveit befogadó Európai Szociális Alap a következő programozási időszakban folytatja a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásba való integrációjának támogatását.

1.3. Elért eredmények és új kihívások

Noha szociális biztonsági rendszereik sokszínűek, az európai országoknak gazdaságaik hatékonyságának növelése érdekében szembe kell nézniük azzal a kihívással, amelyet szakpolitikai stratégiáik kiigazítása jelent. A legfontosabb célkitűzés a munkaerőpiaci integráció, mivel sokaknak a foglalkoztatás jelenti az egyetlen megoldást a társadalmi kirekesztődéssel szemben, és ez az egyetlen, hosszú távon kifizetődő intézkedés. Ugyanakkor annak érdekében, hogy ez az integráció igazi siker legyen, a foglalkoztatásnak a munkavállalók és az üzleti vállalkozások számára egyaránt kifizetődőnek kell lennie. A munkavégzést kifizetődővé tevő eredményes politikáknak egyensúlyba kell hozniuk a munkavégzést ösztönző tényezők, a szegénység elleni küzdelem és a fenntarthatatlan költségvetési kiadások kihívása által alkotott háromszöget¹².

Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a megfelelően tervezett és végrehajtott szociális biztonsági rendszerek – a jövedelemtámogatás mellett, és elsősorban a recesszió időszakában – javíthatják a munkaerőpiacok működését: a hatékony szociális biztonsági háló segítségével a munkaszerződések rugalmasabbá, az álláskereső pedig könnyebbé válik. A szociális jóléti rendszer hiánya vagy leépítése folytán a juttatások is veszíthetnek hatékonyságukból.

¹¹ Lásd: „A tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatások (2005-2008)”, HL L 205., 2005.8.6., 21.o.

¹² Lásd: COM(2003)842, 2003. december 30.

A szociális védelmi rendszerek körültekintő tervezést igényelnek, hiszen ha a különböző szociális védelmi szempontok nem egészítik ki egymást, hanem egymás helyébe lépnek, annak óhatatlan következményei lehetnek. Mivel a halmozott fogyatékoság miatt a kirekesztődés veszélye több szempont miatt is fennáll, a gyakorlatban előfordulhat, hogy az integrációs politika hiányában a hatékonyság még jobban csorbulhat, s ezt a leginkább a társadalom legkiszolgáltatottabb tagjai szenvedik meg. Mivel valamennyi országban egyformán alkalmazható egységes megoldás nem létezik, az egyetlen megoldás a kompromisszumok kötése. A rászorultság alapján járó ellátások nem kedveznek a munkaerő-utánpótlásnak, és noha e kockázat a bérhez kapcsolódó juttatásokkal csökkenhet, az említett ellátások továbbra is az alacsony bérezésű munkalehetőségektől függenek, amelyek nem tekinthetők maguktól értetődőnek. Az egyetemes ellátások hatással vannak a jövedelmekre, azonban a keresőtevékenység újrakezdésével kapcsolatos döntést önmagukban még nem csorbítják. Végül soron azonban a keresőtevékenység újrakezdésének lehetősége nem adatik meg mindenkinek.

Tény: noha az egyes szociális támogatási rendszerek végrehajtásáról vagy megerősítéséről szóló határozatok meghozatalakor az államháztartással kapcsolatos szempontok mindig fontos szerepet fognak játszani, azt sem szabad szem előtt téveszteni, hogy a nem létező vagy eredménytelen jövedelemtámogatási és minimáljövdelem-rendszereket egyfelől ellensúlyozni kell azon egyéb szociális programok (mint a családi támogatások) iránti kereslet valószínű növekedésével, amelyek célja, hogy fedezzék a szegénység csökkentésével járó terhek egy részét, másfelől pedig a megbetegedések és a bűnözés súlyosbodása társadalmi és gazdasági költségeivel¹³.

A tagállamok egymás közötti összehasonlításából kiderül, hogy a szociális támogatási szolgáltatások – különösen a minimáljövdelem-rendszerek – egyedi tervezése és alkalmazási szabályai rendkívül fontos szerepet játszanak azok hatékonyságában. A jogi rendelkezések meglehetősen kevés annak biztosításához, hogy az arra valóban rászorulóknak valamennyien igénybe vehessék az őket jog szerint megillető ellátásokat, s ez különösen igaz a minimáljövdelem védelmére és a munkaerőpiaci integrációhoz nyújtott támogatásra. A minimáljövdelem-rendszerek hatékonysága aggályos lehet, mivel az e rendszerek célközönségének számító személyek jelentős hányada vagy azért nem veheti igénybe azokat a gyakorlatban, mert jogaiknak nem szerez érvényt, vagy valamely más ok miatt (nem felel meg a támogathatósági szabályoknak, hibás az összegek számítása, késedelmes a kifizetés, büntetések és felfüggesztések, az ellátások csökkentése a tartozások közvetlen megtérítése érdekében)¹⁴. Emellett annak kockázata is fennáll, hogy a rendszer célközönségének téves megállapítása miatt a szociális támogatási ellátásokat azok is igénybe veszik, akik nincsenek rászorulva. A csalások és a visszaélések további komoly aggodalomra adnak okot a rendszerek működtetéséért felelős hatóságok között, és a megelőzésre, ellenőrzésre, feltárára, és a nyomon követésre irányuló fokozott figyelmet tesznek indokoltá. Ezen aggályok miatt hatványozottan sürgetővé vált a végrehajtás erősebb decentralizálása.

A legkiszolgáltatottabb helyzetűek munkaerőpiaci integrációját szorgalmazó célkitűzés tekintetében vegyes a kép, de az elért haladás és a jó gyakorlatból származó tapasztalatok

¹³ Didier Fouarge: „A nem szociálpolitika költségei”, DG EMPL, 2003.

¹⁴ 13 uniós tagállam bevonásával, az 1993-1997 közötti jövedelmekkel kapcsolatos adatok alapján a közelmúltban elkészített tanulmány szerint az említett országok lakosságának 2-13%-a élt bizonyos ideig a nemzeti, többé-kevésbé garantált minimáljövdelem-szint alatt. (Lásd: Nicaise és mások: (2004): Gaps, traps and springboards in European minimum income systems. HIVA (Katholieke Universiteit Leuven) és CRSP (Loughborough University), 134 oldal).

hasznosítása továbbra sem tűnik lehetetlennek. A minimáljövdelemmel kapcsolatos eszközök szerepének vizsgálatakor kiderül, hogy ha azokat megfelelően tervezett aktiválási politikákhoz társítják, az a foglalkoztatás szempontjából előnyös; hogy a magánvállalatoknál a szervezett munkahelyi képzés és a megszokott munkához hasonló aktiválás a legeredményesebb; és hogy az ellátásokból többnyire a fiatalok és a kevesebb szociális problémával küzdők részesülnek. Az említett aktiválási intézkedések előnyeit nem lehet kizárólag ezen intézkedések foglalkoztatásra gyakorolt azonnali hatásainak tükrében értékelni. Ezek az intézkedések segíthetnek a társadalmi elszigetelődés felszámolásában, az önbecsülés, valamint a munka és a társadalom irányába tanúsított kedvezőbb hozzáállás kiépítésében is. Ezzel szemben a munkavégzésre való alkalmasság alapvető feltételét jelentő szociális szolgáltatásokhoz való megfelelő hozzáférés kevesebb figyelmet kapott.

Összefoglalva: a rendelkezésre álló bizonyítékokból az derül ki, hogy indokolt a következő három összetevőt ötvöző átfogó politikai csomag: i) munkalehetőségek vagy szakképzés révén kapcsolat teremtése a munkaerőpiachoz; ii) a méltóságteljes élethez elegendő jövedelemtámogatás; és iii) az olyan szolgáltatásokhoz való hozzáférés megkönnyítése, amelyek segítségével leküzdhetők a társadalom vérkeringésébe visszatérők és családjaik előtt tornyosuló akadályok, akik számára ezáltal könnyebbé válik a foglalkoztatásba való újbóli integráció (például tanácsadás, egészségügyi ellátás, gyermekgondozás, az oktatásból fakadó hátrányok leküzdését szolgáló élethosszig tartó tanulás, informatikai képzés a potenciális munkavállalók – köztük a fogyatékosokkal élők – számára, új technológiák hasznosítása, a munkavégzés terén nagyobb rugalmasság biztosítása, valamint pszichológiai és társadalmi rehabilitáció). E megközelítés az úgynevezett *aktív munkaerőpiaci integráció*. Az e területtel kapcsolatos szakpolitikák alátámasztása, és a szegénység, valamint a kirekesztés megfékezése terén való hatékony előrelépés feltételeinek megteremtése érdekében létfontosságú, hogy e tendenciák összefonódjanak. A munkaerőpiaci integrációt célzó aktív támogatás hiányában a minimáljövdelem-rendszerek kedvezményezettjei az elszegényedés és a szociális támogatásoktól való hosszútávú függőség csapdájában rekedhetnek. Megfelelő jövedelemtámogatás nélkül fennáll annak kockázata, hogy az aktív munkaerőpiaci szakpolitikák vagy programok már kevésnek bizonyulnak az elharapódzó szegénység megakadályozásához, és nem tudják eltéríteni az embereket attól, hogy megélhetésük azonnali biztosításához törvénytelen eszközökhöz nyúljanak. Szociális támogatási intézkedések hiányában fennáll annak a veszélye, hogy az aktiválási szabályokat válogatás nélkül, és ezért eredménytelenül alkalmazzák, anélkül, hogy kellő figyelmet fordítanának a hátrányos helyzetű csoportok (egyedülálló anyák, a vándorló életmódot folytató csoportok, a romák, a beteg illetve a mentális zavarral küzdő személyek) különleges igényeire. Végezetül annak érdekében, hogy e szakpolitikák hitelesek legyenek és elnyerjék a nyilvánosság támogatását, fontos, hogy költségvetésük körültekintően készüljön, hogy középtávon ne veszélyeztessék a pénzügyi fenntarthatóságot, és hogy hosszú távon költséghatékonyak bizonyuljanak.

2. A TOVÁBBI UNIÓS FELLÉPÉSRE VONATKOZÓ LEHETSÉGES IRÁNYMUTATÁSOK

2.1. A kihívás

A tagállamok a tanácsi ajánlásokon, a társadalmi integrációra vonatkozó nyílt koordinációs módszeren, az európai foglalkoztatási stratégián, és az Európai Szociális Alapon keresztül megvalósuló, tevékeny európai uniós támogatással az alapvető támogatási mechanizmusok körének bővítése, és a legveszélyeztetettebbek munkaerőpiacra való bejutásának elősegítése terén egyaránt haladást értek el. Ugyanakkor az elszegényedés által veszélyeztetett és a

munkaerőpiacról kizárt személyek változatlan tömege megkerülhetetlen kihívást jelent az EK-Szerződésben megfogalmazott társadalmi kohézió célkitűzése számára. Emellett rendkívül fontos, hogy a munkaerő szerves részét nem képező személyek – köztük a hosszú távú munkanélküliek – (ismét) visszatérjenek a munkaerőpiacra, és ezáltal az Unióban megvalósuljon a 70%-os foglalkoztatási arány elérését kitűző cél. Az Unió-szerte nagyban eltérő helyzetek és politikák ellenére az – egyebek mellett a közös elvek, alapvető követelmények vagy az 1992-es ajánlásokat egyéb módon megerősítő megoldások formájában megvalósuló – uniós fellépés például azáltal egészítheti ki a tagállamok által tett erőfeszítéseket, hogy iránymutatást nyújt, illetve olyan mértékadó közös analitikus keretet biztosít, amelyben az egyéni eredmények és a politikai eszközök egymással összehasonlíthatók és értékelhetők.

2.2. A konzultáció

A Szerződés 138. cikkével összhangban – amely meghatározza a szociálpolitika területére vonatkozó javaslatok benyújtásának feltételeit – e közlemény célja, hogy közösségi szintű konzultációt kezdeményezzen a szociális partnerekkel a 2.3. pontban ismertetett irányelvekről. A témára való tekintettel e konzultációban egyfelől részt vehetnek az összes szintet képviselő hatóságok, mivel a munkaerőpiacról kiszorult személyek beilleszkedését célzó szakpolitikák megtervezése, finanszírozása és irányítása alapvetően az ő felelősségi körükbe tartozik; másfelől pedig az említett rendszerek célcsoportjának érdekeit képviselő és/vagy e személyek számára kiegészítő szolgáltatásokat nyújtó civil szervezetek.

Ezzel egyidőben e közlemény címzettjei az Európai Parlament, a Tanács, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság valamint a Régiók Bizottsága.

2.3. Az iránymutatások

A munkaerőpiacról kizárt személyek eredményesebb integrációját célzó nemzeti politikákat támogató jövőbeni európai szintű fellépések lehetséges irányainak felvázolása érdekében a Bizottság felkéri a szociális partnereket, a hatóságokat és a civil társadalom egyéb érdekelt feleit arra, hogy alkossanak véleményt az alábbi kérdésekről:

- (1) Mivel a társadalmi integráció és különösen a munkaerőpiacról távol élők integrációjával kapcsolatos kihívás megoldása a tagállamokra vár, szükség van-e további uniós szintű fellépésre, és amennyiben igen, az EU milyen módon tudná a leghasznosabban kiegészíteni és támogatni a nemzeti szintű fellépéseket?
- (2) Hogyan építsen az Unió az 1992-es ajánlásban elfogadott közös alapra annak érdekében, hogy – a vonatkozó politikai innovációk figyelembevételével – támogassa a munkaerőpiacról kizárt személyek beilleszkedéséhez szükséges jogokat és a szolgáltatásokhoz való hozzáférést?
- (3) Mi indokolja a Szerződés 137. cikke (1) bekezdésének h) pontjában meghatározottakon alapuló uniós szintű fellépést? Ebben az összefüggésben az aktiválással és a munkaerőpiacra való belépéssel kapcsolatos szempontok szerepelhetnek-e a szociális partnerek közötti tárgyalás napirendjén?

2.4. A következő lépések

Ez a közlemény a konzultációs folyamat első lépése. Az uniós szociális partnerek tekintetében megindítja a Szerződés 138. cikkének (2) bekezdésében előírt konzultációs folyamatot. A szociális partnerek a 2.3. pontban szereplő kérdésekről fejthetik ki véleményüket. A többi uniós, illetve nemzeti szintű érdekelt intézmény és szervezet bevonása érdekében a közlemény a Foglalkoztatási és Szociális Főigazgatóság honlapján is olvasható lesz: (http://europa.eu.int/comm/employment_social/consultation_en.html) Az érdekelt felek észrevételeiket vagy javaslataikat e-mailben kizárólag a következő címre küldhetik: empl-active-inclusion@cec.eu.int. Az észrevételek beérkezési határideje [az elfogadás dátuma + 10 hét]. A Bizottság részletesen megvizsgálja a beérkezett hozzászólásokat, és nyilvánosságra hozza annak következtetéseit, amelynek alapján megkezdheti a Szerződés 138. cikkének (3) bekezdésében megállapított konzultációs folyamat második szakaszát.