

## I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

## VÉLEMÉNYEK

## EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁG

AZ EGSZB 541. PLENÁRIS ÜLÉSE, 2019.2.20.–2019.2.21.

**Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Európai keretirányelv a minimumjövédelmi rendszerekről**

(saját kezdeményezésű vélemény)

(2019/C 190/01)

Előadó: **Georges DASSIS**

A Közgyűlés határozata:	2018.3.15.
Jogalap:	az eljárási szabályzat 29. cikkének (2) bekezdése saját kezdeményezésű vélemény
Illetékes szekció:	„Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság”-szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2018.12.18.
Elfogadás a plenáris ülésen	2019.2.20.
Plenáris ülés száma:	541.
A szavazás eredménye: (mellette/ellene/tartózkodott)	158/81/12

## 1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az első Európai Közösség, az ESZAK 1952-ben történt létrehozása óta az európai polgárok két nemzedéke csatlakozott nagy többséggel az európai integráció tervéhez. A gazdasági és társadalmi kohézió nagy szerepet játszott abban, hogy a polgárok elfogadták ezt a tervet.

1.2. A 2008-as pénzügyi válságot követő gazdasági válság kirobbanása óta és az utóbbi években tapasztalható gazdasági fellendülés ellenére a szegénységi ráta tovább nőtt a tartósan munkanélküliek és a szegénységben élő munkavállalók körében, és ez az arány továbbra is aggasztóan magas az uniós tagállamok többségében.

1.3. Az uniós szabályozások és kötelezettségvállalások, mint például az Európa 2020 stratégia, amely 20 millióval célozta csökkenteni a szegénységgel veszélyeztetett személyek számát, mostanáig nem hozták meg a kívánt eredményt. A szubszidiaritás elvének egyetlen eszközzel, a nyitott koordinációs módszerrel (OMC) történő alkalmazása tehát elégtelennek bizonyul a kitűzött célok eléréséhez.

1.4. Az európai tisztességes minimumjövédelm kötelező érvényű európai keretének bevezetése, amely lehetővé teszi a tagállamok minimumjövédelmi rendszereinek kiterjesztését, támogatását és „tisztességessé” (megfelelővé) tételét, fontos első válasz lépés lenne Európa részéről a szegénység súlyos és állandó európai problémájára. Teljes mértékben illeszkedne a Juncker elnök által meghirdetett szociális „AAA” minősítésű Európa keretébe és konkrét jelzést küldene a polgároknak, megmutatva, hogy a mi Uniónk valóban értük van.

1.5. Ennek formája lehetne egy irányelv, amely meghatározza egy olyan megfelelő minimumjövedelem bevezetésének referenciakeretét, amely igazodik az egyes országok életszínvonalához és életmódjához, és a referencia-költségvetés függvényében veszi figyelembe a társadalmi újraelosztás elemeit, az adózást és az életszínvonalat, és amelynek módszertanát uniós szinten kellene meghatározni.

1.6. A tisztességes európai minimumjövedelem bevezetésére irányuló európai keretet alkotó jogi eszközöket az indokolja, hogy mindazoknak, akik támogatásra szorulnak, biztosítani kell a hozzáférést ehhez a támogatáshoz és azt, hogy az megfeleljen a valós szükségleteiknek. A tisztességes minimumjövedelem olyan eszközt is jelent, amely a kirekesztett emberek munkaerőpiaci beilleszkedésének vagy visszailleszkedésének a szolgálatában áll, illetve fellép az aktív keresőket sújtó szegénységgel szemben.

1.7. A garantált tisztességes minimumjövedelem EU általi bevezetésének kérdése messzemenően politikai természetű. Míg az ezen a területen történő uniós fellépést az EUSZ, az EUMSZ, a munkavállalók alapvető szociális jogainak 1989-es közösségi chartája, a 2000-es alapjogi charta és a szociális jogok európai pillére teszi indokoltá, viták merültek fel a minimumjövedelemre vonatkozó európai szabályozás jogalapjának meglétével kapcsolatban. Az európai szabályozás mellett kiállók szerint ezt a jogalapot az EUMSZ 153. cikke (1) bekezdésének c) <sup>(1)</sup> és h) <sup>(2)</sup> pontja biztosítja. Az EGSZB pragmatikus megközelítést javasol, amely kötelező erejű európai keretet biztosít a tisztességes minimumjövedelmi rendszerek kialakításának támogatásához és irányításához, valamint finanszírozásához a tagállamokban.

1.8. Az e témában megjelent első véleményében az EGSZB felkérte az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg az európai minimumjövedelem finanszírozásának lehetőségeit, különös tekintettel egy megfelelő európai alap létrehozásának lehetőségére <sup>(3)</sup>. Mivel az Európai Bizottság nem tett eleget ennek a felkérésnek, az EGSZB úgy véli, hogy meg kell ismételnie azt.

## 2. Általános észrevételek

### 2.1. Bevezető

2.1.1. Az uniós szintű, minimumjövedelemről szóló vita a társadalmi válsággal függ össze, amely a gazdasági fellendülés ellenére továbbra is fennáll, és sokakat kirekesztetté tesz. Az Eurostat legfrissebb adatai szerint 112,9 millió ember, azaz az Európai Unió (EU) lakosságának 22,5%-a volt kitéve a szegénység vagy a társadalmi kirekesztés veszélyének. Ez azt jelenti, hogy az alábbi három helyzetből legalább egy érintette őket: a szociális transzfereket figyelembe véve is szegénységben élnek (jövedelmi szegénység), súlyos anyagi nélkülözésben élnek, vagy nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásokban élnek. A 2009 és 2012 közötti három egymást követő évben emelkedett a szegénység vagy a társadalmi kirekesztés kockázatának kitétt személyek aránya az EU-ban és megközelítőleg elérte a 25%-ot, azóta folyamatosan csökkent, tavaly 22,5% volt ez az arány, 1,2 százalékponttal a 2008-as referenciaszint és 1 százalékponttal a 2016-os szint alatt <sup>(4)</sup>.

2.1.2. A szegénységben és a súlyos szegénységben élők számára tisztességes minimumjövedelem biztosításáról szóló vélemény tárgyával kapcsolatban sajnálatos módon meg kell jegyezni, hogy a tartós munkanélküliség aránya a 2009-es 2,9%-ról (az Európa 2020 stratégia elfogadásának referenciaéve) 3,4%-ra nőtt 2017-re, az eurózána szegénységben élő munkavállalóinak száma pedig a 2006. évi 7,6%-ról 9,5%-ra emelkedett 2016-ra (8,3%-ról 2010-ben, az első évben, amikor adatok álltak rendelkezésre az EU-28-ban, 9,6%-ra).

2.1.3. A fiatalok különösen érintettek. 2016-ban az EU-ban több mint 6,3 millió (15–24 év közötti) nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő (NEET) fiatal volt. Bár a 2013. évi több mint 23%-ról 2016-ra 19%-ra csökkent a fiatalok munkanélküliségének aránya az EU-ban, ez a szám még mindig magas (több országban több mint 40%-ot ért el). A tartós munkanélküliség a fiatalok között továbbra is rekordokat dönt. A fiatalok munkanélküliségének aránya a globális munkanélküliség arányának több mint kétszerese (2016-ban körülbelül 19% a 9%-hoz képest), és jelentős egyenlőtlenségekre mutat rá a tagállamok között: több mint 30%-os különbség van a legalacsonyabb aránnyal rendelkező tagállam, azaz Németország (7%) és a legmagasabb aránnyal rendelkező tagállamok, azaz Görögország (47%) és Spanyolország (44%) között.

2.1.4. Ez a tömeges kirekesztettség és szegénység ráadásul a gyermekeket különösen érinti. Az Eurostat szerint 26 millió európai gyermek él szegénységben és kirekesztettségben. Ők az Unió 18 év alatti lakosságának 27%-át teszik ki <sup>(5)</sup>. Ezek a gyermekek szegény, olykor egyszülős családokban vagy szegény munkavállalók családjában élnek, és olyan csapdahelyzetben és szegénységben találják magukat, amelyből nagyon nehezen lehet kitörni. Ahogy az Európai Parlament is kiemeli a 2010. december 20-i állásfoglalásában <sup>(6)</sup>, „a nők a munkanélküliség, a gondozási feladatok megosztásának hiánya, a bizonytalan és rosszul fizetett állások, a nemek közötti bérszakadék, valamint az alacsonyabb nyugdíjak következményeként a szegénységtől veszélyeztetettek jelentős szegmenseit képviselik”.

<sup>(1)</sup> [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?sessionid=99C4D0B602A57E640467F949B3C34894?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?sessionid=99C4D0B602A57E640467F949B3C34894?__blob=publicationFile&v=2).

<sup>(2)</sup> <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/2017-nov-emin-la-route-de-lue-vers-le-revenu-minimum-fr-pdf-novembre-17.pdf>; <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf>.

<sup>(3)</sup> HL C 170., 2014.6.5., 23. o. Emlékeztetőül megjegyzendő, hogy az EGSZB „Munkaadók” csoportja nyilatkozatot fogalmazott meg a véleménnyel kapcsolatban, és a vélemény ellen szavazott.

<sup>(4)</sup> Eurostat.

<sup>(5)</sup> Az Európai Parlament 2015. évi állásfoglalása az Eurostat statisztikai alapján.

<sup>(6)</sup> Az Európai Parlament „A nők és a férfiak közötti egyenlőségről az Európai Unióban – 2010” című állásfoglalásra irányuló javaslata.

2.1.5. Ebben a helyzetben ugyan megállapíthatjuk az EU számos tagállamában létező szociális védőhálóok jelentőségét, amelyek lehetővé teszik a válsággal kapcsolatos további tragédiák elkerülését, azonban ezeknek a védőhálóknak is megvannak a maguk korlátai, és nem tudnak elegendőek lenni egy állandósult társadalmi válság esetén. A munkahelyteremtő gazdasági fellendülésre tehát elengedhetetlenül szükség van, és a minimumjövdelem a kirekesztett emberek munkaerőpiaci beilleszkedésének vagy visszailleszkedésének szolgálatában álló eszközzé válik. A tisztességes minimumjövdelem-rendszerrel rendelkező országoknak egyébként nagyobb az ellenálló képessége a válság negatív hatásaival szemben, és itt könnyebben csökkenthetők a társadalmi kohéziót aláásó egyenlőtlenségek. A gazdasági fellendülésnek biztató jelei vannak, ez a fellendülés azonban még törekeny és az egyre nagyobb egyenlőtlenségekre épülve alakult ki. A tisztességes minimumjövdelem európai bevezetéséről szóló vita ezért rendkívül fontos ebben az időszakban.

2.1.6. Az uniós szabályozások és kötelezettségvállalások, mint például a 2010-ben elfogadott Európa 2020 stratégia, amely 20 millióval (sic) célozta csökkenteni a szegénységgel veszélyeztetett személyek számát, egyelőre nem hozták meg a kívánt eredményt. Mivel a szubszidiaritás elvének egyetlen eszközzel, a nyitott koordinációs módszerrel (OMC) történő alkalmazása nem hozta meg a várt eredményt, ezt a módszert ki kell egészíteni egy európai uniós eszközzel. A tisztességes minimumjövdelem-rendszerek nem csupán a rászorulókat, hanem az egész társadalom számára kedvezőek. Garantálják a rászoruló társadalmon belüli aktivitásának megőrzését, segítik őket a munka világába való újbóli belépés során, és lehetővé teszik számukra a méltóságteljes életet. A tisztességes minimumjövdelem elengedhetetlen az egyenlőbb társadalom eléréséhez, a szociális védelem igazi alapját képezi és biztosítja a társadalom egészére nézve kedvező társadalmi kohéziót.

2.1.7. A minimumjövdelem-rendszerek a társadalmi kiadások csupán alacsony százalékát teszik ki, azonban a befektetés jelentősen megtérül, míg a befektetés elmaradása rendkívül negatív következményekkel jár az egyénekre nézve, és hosszú távon magas költségeket eredményez. Hatékony ösztönzést jelentenek, mivel az elköltött pénz azonnal visszakerül a gazdaságba, gyakran épp azokba az ágazatokba, amelyek a válságtól leginkább szenvednek. A minimumjövdelem és a minimálbér közötti kölcsönhatások miatt hozzájárulnak a tisztességes bérek biztosításához és a növekvő dolgozói szegénység megelőzéséhez.

2.1.8. Fontos, hogy ne keverjük össze az e véleményben vizsgált tisztességes minimumjövdelem kifejezést az adott közösség (község, régió vagy állam) minden tagja számára rászorultságtól vagy foglalkoztatásról függetlenül biztosított egyetemes alapjövdelemmel. Ráadásul annak ellenére, hogy az országok többsége rendelkezik minimumjövdelem-rendszerrel <sup>(7)</sup>, még meg kell vizsgálni, hogy azok megfelelnek-e az igényeknek, mert az esetek többségében ez még problémát okoz. Ezzel kapcsolatban Franciaországban és Németországban folynak munkák <sup>(8)</sup>.

2.1.9. Sok munkát szenteltek már a minimumjövdelemnek és számtalan álláspontot fejtettek már ki ezzel a témával kapcsolatban. Ezzel a véleményével az EGSZB az ILO „tisztességes munka” fogalmára támaszkodva ki szeretné emelni a „tisztesség” fogalmát (a szegénységi küszöb feletti méltó életminőség eléréséhez szükséges minimum) <sup>(9)</sup>.

2.1.10. Célszerű lenne továbbá figyelembe venni az Európai Parlament Foglalkoztatási és Szociális Bizottsága és az Európai Unió Tanácsának Foglalkoztatási és Szociális Védelmi Bizottságai által végzett munkát, az olyan hálózatok jelentős hozzájárulását, mint az Európai Minimumjövdelem Hálózat (EMIN) <sup>(10)</sup>, valamint az Európai Szegénységellenes Hálózat (EAPN) <sup>(11)</sup> által végzett munkát, amelyhez az EGSZB is kapcsolódik. Nem szabad megfélemlíteni az ILO és az Európa Tanács által végzett munkáról sem.

2.1.11. A legtöbb tagállam bevezetett minimumjövdelmi rendszereket. A fogalom meghatározások, hozzáférési feltételek és alkalmazási szintek nagyon eltérőek, érdemes lenne azokat közös kritériumok alapján általánossá tenni és harmonizálni, ami lehetővé tenné az egyes országok sajátosságainak figyelembevételét. Mind ez ideig az Európai Bizottság támogatta a minimumjövdelmet, és úgy vélte, hogy a tagállamoknak kell ezt a kérdést szabályozniuk. A jelentős eredmények elmaradása meghatározóbb nemzeti politikákat és nagyobb koordinációt tesz szükségessé 2020-ig, ezenkívül hatékonyabb európai eszközöket kell létrehozni a kitűzött cél elérése érdekében.

2.1.12. A bevezetés lezárásaként álljon itt néhány alapvető észrevétel:

— a tisztességes minimumjövdelemnek csak akkor van értelme, ha globális integrációs és aktív befogadási megközelítés övezi, amely kombinálja a minőségi munkahelyekkel és szakmai továbbképzésekkel rendelkező, befogadó munkaerőpiacokhoz és a minőségi közszolgáltatásokhoz való hozzáférést, különös tekintettel az oktatásra és az egészségügyre,

<sup>(7)</sup> Lásd a MISSOC adatbázist: <https://www.missoc.org-database/comparative-tables/results/>.

<sup>(8)</sup> A minimumjövdelem bevezetése a német koalíciós kormány programjának egyik eleme, és a téma szerepel a francia elnök által 2018 szeptemberében bemutatott, a szegénység elleni küzdelemre irányuló tervben.

<sup>(9)</sup> <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--fr/index.htm>.

<sup>(10)</sup> <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/2017-nov-emin-la-route-de-lue-vers-le-revenu-minimum-fr-pdf-novembre-17.pdf>.

<sup>(11)</sup> <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf>.

- a munkához való jognak – a felelősségvállalás ösztönzéseként és a gazdasági függetlenség központi elemeként – alapvető jognak kell maradnia,
- a tisztességes minimumjövedelem alapvetően ideiglenes, azonban elengedhetetlen elem, amelynek célja a személyek munkaerőpiacra való újbóli befogadása/integrálása aktív intézkedéseken keresztül – ez az Európai Unió társadalmi hitelessége szempontjából kulcsfontosságú intézkedés,
- a megfelelés, a hatály és a minimumjövedelemhez való hozzáférés továbbra is nagy kihívást jelent a tagállamok számára a saját rendszereik fejlesztésére irányuló erőfeszítéseikben. Ezeket a rendszereket támogatni kell, és szükség esetén ki kell egészíteni európai szinten.

### 3. Politikai akarat és technikai megoldások

#### 3.1. A jogalap megvan, és alkalmazni kell

3.1.1. Eltérőek az álláspontok a minimumjövedelem szabályozását lehetővé tévő jogalapok létezésével kapcsolatban. Egyértelmű azonban, hogy a nyitott koordinációs módszer (OMC) nem hozott kellő eredményeket minden uniós tagállamban a megfelelő minimumjövedelem biztosítása terén, kiemelve ezáltal az egyes tagállamok közötti egyenlőtlenségeket, ami jelentős probléma az Európai Unió hitelessége szempontjából.

3.1.2. A minimumjövedelem kérdése messzemenően politikai természetű. Uniós hatáskörbe tartozó döntésről van szó, és az Európai Bizottság nem rejtőzhet a témában helytelenül alkalmazott szubsidiaritás elve mögé, hogy azután úgy dönthesse, hogy nem tud mit tenni. Az Európai Bizottság kezdeményezésének hiánya elfogadhatatlan, és az uniós projektet a polgárok számára érthetlenné tenné a méltósággal és az emberi jogokkal kapcsolatos kérdések terén. Az EGSZB ezért sürgeti az Európai Bizottságot, hogy haladéktalanul tegyen lépéseket a tagállamok közötti koordinált stratégia megerősítésére nemzeti és európai szinten, a minimumjövedelem kialakítása és egy kötelező erejű európai eszköz kidolgozása érdekében, amely a tisztességes minimumjövedelmet biztosító referencia-költségvetések meghatározására szolgáló közös módszertanon alapul.

3.1.3. Hivatkozva az Európa Tanács 1961. évi Európai Szociális Chartájára, a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló, 1989. évi közösségi chartára, valamint az alapvető jogokról szóló, 2000. évi chartára (34. cikk), a minimumjövedelem egyértelműen megjelenik az Európai Unió és az Európai Bizottság céljai között, és az erre vonatkozó kezdeményezést az Európai Bizottságnak kell megtennie, hogy kiegészítse és összehangolja a tagállamok fellépését. Annál is inkább, mivel az Európai Bizottság a szociális jogok európai pilléréről szóló javaslatának 14. pontjában egyértelműen hangsúlyozza „... a megfelelő minimumjövedelmet garantáló juttatásokhoz való jogot, amely az élet minden szakaszában biztosítja a méltósággal élhető életet, valamint az ehhez szükséges termékek és szolgáltatások igénybevételének tényleges lehetőségét (...)”.

3.1.4. A szerződések jogszabályi hivatkozásai különösen fontosak, mint például az EUSZ 3. cikke, amely az Unió célkitűzései között említi a teljes körű foglalkoztatást és a társadalmi fejlődést, valamint a társadalmi kirekesztés és a diszkrimináció elleni harcot, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió előmozdítását és a tagállamok közötti szolidaritást, vagy az EUMSZ 9. cikke, amely kimondja, hogy „politikai és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió figyelembe veszi a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítására, a megfelelő szociális védelem biztosítására, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre, valamint az oktatás, a képzés és az emberi egészség védelmének magas szintjére vonatkozó követelményeket”, és még konkrétan az EUMSZ 151. cikke, amely megnyitja a Szerződés szociálpolitikáról szóló X. címét, és az Unió és a tagállamok céljai közt említi az alábbiakat: „a foglalkoztatás, az élet- és munkakörülmények javítása – lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását –, a megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd és az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelem érdekében”; ezeket a célokat az Unió akkor tudja megvalósítani, ha (az EUMSZ 153. cikkének (1) bekezdése) „támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységeit a következő területeken: (...) c) a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme; (...) h) a munkaerőpiacról kirekesztett személyek beilleszkedésének lehetővé tétele; (...) j) a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem; (valamint) k) a szociális védelmi rendszerek modernizálása (...)”.

3.1.5. Meg kell továbbá határozni a kedvezményezetteket a „munkavállaló” fogalmát tekintve. Az EGSZB-nek alaposabban meg kell vizsgálnia ezt a fogalmat, különös tekintettel arra, hogy az uniós jog nem ad egységes meghatározást a „munkavállaló” kifejezésre. Meg kell tehát találni azt a „munkavállalói” fogalmat, amelyen az EUMSZ 153. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapul. Addig is mindenesetre bátran kijelenthetjük, hogy az EUMSZ 153. cikkében a „munkavállaló” fogalma nem a szabad mozgás értelmében meghatározó, hanem a szociális biztonsághoz való jog tekintetében, amely minden olyan személyre alkalmazandó, akinek joga van a 883/2004/EK rendeletben foglalt valamennyi kockázatra kiterjedő rendszerekhez való hozzáféréshez.

3.1.6. Ahogy az EGSZB korábban hangoztatta, „Tekintettel arra, hogy a szegénység és a társadalmi kirekesztés több uniós tagállamban is táplálja a populista tendenciákat, az EGSZB üdvözli az Európai Tanács 2016. június 16-i, „Küzdelem a szegénység és a társadalmi kirekesztés ellen: integrált megközelítés”<sup>(12)</sup> című következtetéseit, és támogatja, hogy a következő pénzügyi tervben létrehozzanak egy integrált európai alapot a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem céljára, a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap (FEAD) és az Európai Szociális Alap (ESZA) végrehajtásának eddigi tapasztalatai alapján”<sup>(13)</sup>.

3.1.7. A politikai akarathoz az Európa 2020 stratégia végrehajtásának, sikereinek és kudarcainak objektív értékelésére, valamint az uniós fellépés ismertségére van szükség a tagállamok fellépésének támogatása és kiegészítése érdekében. Ez a kiegészítő támogatás egy európai alap formáját is ölthetné, melynek célja a jogi keret által létrehozott minimumjövedelem finanszírozása lenne.

3.1.8. Az Európai Bizottság nem menekülhet a szubszidiaritás elve mögé. Ha a tagállamok a szubszidiaritás ürügyén tiltakoznak, az általában azért van, hogy az uniós fellépés hatására ne kelljen módosítaniuk a nemzeti jogszabályaikat. Az Európai Bizottság azonban az általános érdekek védelmezőjeként nem hivatkozhat absztrakt módon a szubszidiaritás elvére, mivel ebben az esetben az egyet jelentene az öncenzúrával, ami még súlyosabb, mivel az emberi jogokat érintő kérdéstről van szó. Az Európai Bizottságtól származó jogi aktusok tervezetének hiányában a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. sz. jegyzőkönyv 6. cikke nem tudja teljes mértékben érvényesíteni hatásait. A Tanács továbbá kimondja, hogy „a jogalkotási aktus tervezetének az Unió hivatalos nyelvein való továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság elnökének, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével”. Ez a demokratikus megnyilvánulás, amely elérhető a Tanács álláspontjától, minden alkalommal elbukik, amikor az Európai Bizottság és a Tanács közötti vita megakadályozza a jogalkotási aktus elfogadását.

3.1.9. Végezetül a szociális jogok európai pillérére való hivatkozás, amelynek elveit az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság fenntartások nélkül támogatja, nem lehet az ezen kötelező érvényű európai keret elfogadásával szembeni érv, különösen azért, mert már megállapítást nyert, hogy a szerződésben létezik a jogalap. A szociális jogok európai pillére csupán az európai intézmények által kihirdetett nyilatkozat, amelynek célja, „hogy iránymutatást nyújtson a szociális eredmények eléréséhez”<sup>(14)</sup>. Emellett a pillér 14. pontjának megfogalmazása – „a megfelelő minimumjövedelmet garantáló juttatásokhoz való jog, amely az élet minden szakaszában biztosítja a méltósággal élhető életet, valamint az ehhez szükséges termékek és szolgáltatások igénybevételének tényleges lehetőségét” – semmilyen módon nem értelmezhető megszorító módon. Az ilyen értelmezés ugyanis ellentétes lenne a pillér (6) preambulumbekzdésével, amely emlékeztet arra, hogy az EUMSZ „rendelkezéseket tartalmaz többek között a szociálpolitikára (151–161. cikk) vonatkozóan”. Az EU jogalkotói hatásköreit tekintve a szociális jogok európai pillérét kísérő európai bizottsági munkadokumentum a szerződésnek a munkaerőpiacról kirekesztett személyek integrációjáról szóló cikkére utal.

3.1.10. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, amely teljes mértékben osztozik a szociális pillérben meghirdetett elvekkel, úgy véli, hogy a tisztességes minimumjövedelem európai szintű létrehozását célzó kötelező érvényű európai keret elfogadása egyrészt konkretizálná az ünnepélyes nyilatkozatokat, amelyek az alapvető szociális jogok chartájának elfogadása óta a társadalmi kirekesztés elleni elengedhetetlen küzdelmet hangsúlyozzák, másrészt azt az üzenetet hirdetné, hogy a 21. századi európai integráció nem hagyhatja figyelmen kívül az európai polgárok életét.

## 3.2. *Elegendhetlen technikai megoldások*

3.2.1. Technikai szempontból fontos meghatározni, hogy milyen feltételekkel lehet hozzájutni a garantált minimumjövedelemhez. Ezt különösen a következők figyelembevételével kell meghatározni:

- a garantált minimumjövedelem és az aktiválás feltétele közötti kapcsolat,
- a háztartás összetételének hatása, tekintettel a gyermekek számának fontos szerepére a szegénység előidézésében,
- egyéb források, például örökség,
- a garantált minimumjövedelem készpénzben és természetben kifejezett összetevői, pl. az egészségügyi ellátáshoz, a lakhatáshoz, a mobilitáshoz, a családtámogatáshoz és a közművekhez való hozzáférés formájában.

<sup>(12)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/hu/pdf>.

<sup>(13)</sup> HL C 173., 2017.5.31., 15. o.

<sup>(14)</sup> A szociális jogok európai pillére preambulumbekzdéseinek 12. pontja.

3.2.2. A minimumjövedelemnek a különböző emberi igények átfogó megközelítésének keretén belül kell létrejönnie, és nem korlátozódhat a túlélés szintjére vagy egyszerűen az átlagkereset alapján kiszámolt szegénységi rátára, amely egyes országokban valójában nem elégíti ki az alapvető szükségleteket. Ezért az életminőséggel, a lakhatással, az oktatással, az egészségüggyel és a kultúrával kapcsolatos szükségletek egészét egyesíteni kell annak érdekében, hogy a munkaerőpiacról kirekesztett és a szegénység csapdájába rekedt személyek a legjobb feltételeket kapják meg az integrációhoz/újbuló integrációhoz. Már folyik a vita a hozzáférési feltételekről, amelyeket egyértelműsíteni kell.

3.2.3. Ez a megközelítés olyan közgazdászok munkáin alapul, mint Amartya Sen, aki az alábbi három elemet („capabilities”) határozta meg:

**Egészség/várható élettartam** – A legfrissebb kutatások kimutatták, hogy a szegénységben élő személyek spórolnak az egészségügyi ellátáson, különösen a fogászati ellátáson. Nem megfelelő az életmódjuk, kevésbé helyesen táplálkoznak, és sokkal gyakoribb náluk az elhízás. A gazdagok és szegények várható élettartamában jelentős különbségek figyelhetők meg. Figyelembe kell venni továbbá a munka nehézségét is.

**Ismeretek/az oktatás szintje** – A statisztikák egyértelműen rámutatnak a munkanélküliség különböző iskolázottsági szintek esetében mérhető különbségeire. Az Eurostat 2015. évi adatai szerint a 18–24 év közötti európaiak 11%-a korán hagyta ott az iskolát.

**Életszínvonal** – Az életszínvonal valamennyi elemét bele kell foglalni a vásárlóerő kiszámításába, és nem pusztán a túléléshez szükséges élelmiszereket. A mobilitás és a kultúrához való hozzáférés az integráció/befogadás fontos elemei a másokkal való kapcsolatok és a szociális képességek terén, azaz elengedhetetlenek ahhoz, hogy a szegény emberek ne izolálódjanak, és ne induljon el a szociális leépülés ördögi köre.

3.2.4. Pragmatikus és rugalmas módon olyan eszközöket kell létrehozni, amelyekkel kiszámítható a megfelelő minimumjövedelem. Közös módszertant kell kidolgozni a referencia-költségvetés kiszámításának meghatározására és az egyes országokra vonatkozó referencia-költségvetés elfogadására. Ezen a téren jelentős munkákra került sor, különösen az antwerpeni egyetem szociálpolitikai központja, valamint az Európai Szegénységellenes Hálózat (EAPN) és az EMIN tevékenysége révén. Ezeknek a referencia-költségvetéseknek egyszerre kell biztosítaniuk a tagállamok közötti összehasonlíthatóság elemeit, és egyben rugalmasnak kell lenniük a feltételek egyes országokban történő alkalmazása terén. Nem csupán az úgynevezett „élelmiszerkosarat” kell integrálniuk, hanem az egészségügyi ellátást és a személyi higiéniát, az oktatást, a lakhatást, az öltözködést, a mobilitást, a biztonságot, a szabadidős tevékenységeket, a szociális kapcsolatokat és a gyermekkori biztonságot, valamint a referencia-költségvetésre vonatkozó projektben szereplő közös módszertanban meghatározott tíz területet is. A kutatók, valamint az olyan nem kormányzati szervezetek, mint az EAPN és az EMIN által erőteljesen támogatott referencia-költségvetések egyik érdeme, hogy ezekkel tesztelhető a napjainkig a szegénységi küszöb megállapítására használt szegénységi mutatók érvényessége.

3.2.5. Szintén fontos lenne értékelni, hogy a minimumjövedelem bevezetése hogyan vezethet egyes országokban a szociális segélyek racionalizálásához. Ez a megközelítés alapozza meg például a Francia Köztársaság elnöke által bemutatott, a szegénység elleni küzdelemre irányuló tervben megfogalmazott „egyetemes munkajövedelemre” irányuló javaslatot, amelynek célja, hogy „garantálja az emberi méltósághoz szükséges minimumot” azáltal, hogy „ebben az emberi méltóságot biztosító minimális alapon a lehető legtöbb szociális ellátást egyesíti mindazok számára, akik azokra jogosultak”. A Németországban a szolidaritási minimumjövedelemről elindított vita úgyszintén a szegénység elleni küzdelmet szolgálja, különösen a tartósan munkanélküliek számára azáltal, hogy egyszerűbbé teszi a szociális segélyezési rendszert. A kormány már egy 4 milliárd eurós keretet előirányzott erre a célra a 2021-ig terjedő időszakra.

Kelt Brüsszelben, 2019. február 20-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Luca Jahier

## MELLÉKLET

A következő módosító indítványt, amelyeknél a támogató szavazatok száma az összes leadott szavazat több mint egynegyede volt, a vita során elutasították (eljárási szabályzat 39. cikk (2) bekezdés):

**A cím és a vélemény teljes egésze a következő szöveggel helyettesítendő** (indokolás a dokumentum végén):

**Európai minimumjövedelmi keret****Következtetések és javaslatok**

Az EGSZB mindig is aktív résztvevője volt a szegénység csökkentéséről szóló európai vitáknak. Különösen az európai szintű minimumjövedelem ötletét tárgyalta több alkalommal korábbi véleményeiben, valamint a „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció „Európai keretirányelv a minimumjövedelmi rendszerekről” című véleményében. Az EGSZB meg van győződve arról, hogy a szegénység elleni küzdelmet továbbra is folytatni kell. Ugyanakkor a megfelelő eszközök megválasztásáról erőteljesen különböznek a nézetek. Őszintén elismerjük az előadó kompromisszumkeresésre irányuló erőfeszítéseit, az európai szintű minimumjövedelmet biztosító kötelező érvényű eszközre vonatkozó elképzelésével azonban nem tudunk egyetérteni.

Ez az ellenvélemény egy konstruktív, átfogó megközelítést kíván ismertetni a szegénység csökkentésére irányulóan a tagállamokban. Abból indul ki, hogy a szubszidiaritás és a hatáskörmegosztás uniós szerződésekből rögzített elvei egyértelműen meghatározzák, hogy a tagállamok az egyedüli szereplők a szociális biztonsági rendszerek kidolgozásában. Ezért az európai szintű intézkedéseknek a nyitott koordinációs módszerrel kell alapulniuk, amely a legfőbb módszer a tagállamok támogatására és a legjobb nemzeti megközelítések kölcsönös megosztására. Ez az ellenvélemény egy átfogó megközelítést javasol, melynek célja az uniós szintű fellépések hatókörének lehető legnagyobb kiterjesztése e tekintetben.

A szegénység elleni küzdelem mellett az Európai Uniónak és a tagállamoknak közösen kell elkötelezniük magukat. A 2019-re szóló együttes foglalkoztatási jelentés szerint a háztartások jövedelme továbbra is emelkedik csaknem minden tagállamban. A szegénység vagy társadalmi kirekesztés által fenyegetett emberek száma – összesen 113 millió fő, vagyis az össznépség 22,5%-a – még ha jelenleg a válság előtti szint alatt is van, elfogadhatatlan és hosszabb távon megfizethetetlen terhet jelent. A jelenlegi gazdasági fellendülés lehetőséget kínál azon reformok felgyorsítására, amelyek a munkaerőpiacok és a szociális védelmi rendszerek inkluzivitásának, ellenálló képességének és méltányosságának fokozására irányulnak. A fellendülést mindazonáltal lefelé mutató kockázatok is fenyegetik, amelyek sürgőssé teszik a tagállamok számára e lehetőség megragadását.

Míg a szegénység által fenyegetett emberek számának csökkentésére irányuló Európa 2020 stratégia kedvező eredményeket hozott, különösen az erőteljes gazdasági és munkaerőpiaci fellendülés segítségével, többet kell tenni annak érdekében, hogy megmaradjon ez a pozitív tendencia.

Ez az ellenvélemény a következő elemeket ajánlja:

1. Az uniós és tagállami politikáknak a reform-erőfeszítéseik folytatására és a munkahelyteremtés számára kedvező feltételek biztosítására kell összpontosítaniuk. Ez az alapja a szegénység csökkentésére irányuló valamennyi intézkedésnek is. 2018 második negyedében az EU-ban 239 ember volt foglalkoztatva, ami az évszázad kezdete óta a legmagasabb szint. A jelenlegi tendencia mellett az EU jó úton halad afelé, hogy 2020-ban elérje az Európa 2020 stratégia keretében kitűzött 75%-os foglalkoztatási rátára vonatkozó célértéket. Ennek a pozitív tendenciának elő kell segítenie az Európa 2020 stratégia szegénység mérsékléséhez kapcsolódó céljának elérését is. A megfelelő gazdaságpolitikai intézkedések és a folyamatos strukturális reformok, különösen a tagállami munkaerőpiacok és szociális védelmi rendszerek terén, előfeltételt jelentenek a fenntartható gazdasági növekedéshez, foglalkoztatáshoz és az emberek jólétéhez.
2. A szegénység elleni küzdelemben a megfelelő gazdasági és munkaerőpiaci politikák kulcsszerepén túl szükség van egy célzott szakpolitikai kombinációt alkalmazó, integrált megközelítésre is. A minimumjövedelem fontos szerepet tölt be ebben a megközelítésben, de az integrált foglalkoztatáspolitikák és szolgáltatások – nevezetesen a szociális és egészségügyi szolgáltatások, valamint a lakhatási politikák – fényében kell szemlélni. A minimumjövedelem támogatását valójában minden uniós országban pusztán gazdasági támogatásból olyan aktív intézkedéssé alakítják át, amelynek célja, hogy segítse a kedvezményezetteket a társadalmi kirekesztésből elmozdulni az aktív élet felé. Ennek értelmében ideiglenes megoldásnak kell tekinteni, amely az egyéneket egy átmeneti időszakban támogatja, amíg szükségük van rá. Ez a fajta inkluzív, aktivizálási politikákon alapuló integráció a helyes irányba tett lépést jelent.

3. A szubszidiaritás elvének fényében a minimumjövedelem kérdésének kezeléséhez és a szegénység csökkentésére irányuló intézkedések végrehajtásához a legalkalmasabb a nemzeti szint. Ennek megfelelően minden uniós ország bevezetett a minimumjövedelemmel kapcsolatos mechanizmusokat, nemzeti gyakorlataikkal és gazdasági teljesítményükkel összhangban. A fogalom meghatározások, feltételek és az alkalmazási szintek tagállamonként különbözőek, nyilvánvaló okokból.
4. Uniós szintű fellépésre a tagállamok törekvéseinek támogatása terén van lehetőség. Az EGSZB olyan pragmatikus megközelítést javasol, amely tiszteletben tartja a szubszidiaritás elvét, miközben biztosítja az európai szintű tevékenységek lehető legnagyobb hatását a tagállamok minimumjövedelmi rendszereinek támogatása és irányítása szempontjából. Az Európai Uniónak és különösen az Európai Bizottságnak aktívabb szerepet kell vállalnia a tagállamok erőfeszítéseinek támogatásával. Ezért egy olyan, nemzeti és európai szinten koordinált stratégia kidolgozása szükséges az európai szemeszter keretében, amely széles körű fellépésekre és specifikus intézkedésekre összpontosít, figyelembe véve a nemzeti referencia-költségvetések szerepét.

Az európai szemeszter keretében meg kell vizsgálni, hogy az egyes tagállamok miként érik el a szegénység csökkentésére irányuló célkitűzést, ami nagyobb fokú koordinációt tesz szükségessé. Az előrelépések a közösen elfogadott mutatókon / referenciaértékeken keresztül támogathatók és kísérhetők figyelemmel. A Foglalkoztatási Bizottság (EMCO) és a szociális védelemmel foglalkozó bizottság (SPC) jelenleg dolgozik a referenciaértékek szerepének megerősítésén, a szociális védelemmel foglalkozó bizottság pedig már használ egy a minimumjövedelemmel kapcsolatos specifikus referenciaértéket. Ez a megfelelő eszköz az előrelépéshez.
5. Az erősebb szociális párbeszéd új kezdetéről szóló nyilatkozat fényében, melyet az európai szociális partnerek 2016. január 26–27-én írtak alá, folytatni kell a szociális partnerek – a munkaerőpiac legfőbb résztvevői – szerepének és kapacitásának erősítését európai és nemzeti szinten is a politikai döntéshozatali és a strukturális reformfolyamatban. Emellett a civil társadalmi szervezetek is hozzájárulhatnak ehhez a folyamathoz azzal, hogy egy a polgáraihoz közelebb álló Európát hoznak létre.
6. Végül pedig az ebben az ellenvélemben leírt megközelítés összhangban áll a szociális jogok európai pillérével, amelyet „mind uniós, mind tagállami szinten az adott hatáskörökön belül, a különböző társadalmi-gazdasági környezetek és a nemzeti rendszerek különbözőségének, többek között a szociális partnerek szerepének figyelembevételével, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elvével összhangban kell végrehajtani”<sup>(1)</sup>.

#### A szavazás eredménye:

Mellette: 92

Ellene: 142

Tartózkodott: 8

---

(1) A szociális jogok európai pillérének kihirdetéséről szóló intézményközi nyilatkozat: (17) preambulumbekzdés.