

FODOR EDIT

Európai jóléti államok a globalizáció és a gazdasági és monetáris integráció kereszttüzeiben

Az elmúlt száz év fejlődésében a gyors gazdasági növekedést és a társadalmi igazságosság megteremtését tartották a legfontosabb célnak a nyugat-európai jóléti államokban. Az előbbit a termelékenység fokozásával, az utóbbit az állampolgárok közötti egyenlőség megteremtésével kívánták elérni. Mindehhez a „fordista” energia-intenzív termelési rendszerek és a keynesi keresletélénkítő gazdaságpolitika megfelelő körülményeket teremtettek. Mára a megerősödött globális, illetve regionális verseny, az információ-intenzív termelési rendszer és az államok korlátozott gazdaságbefolyásoló ereje nagyban megváltoztatta a gazdálkodás körülményeit. Az Európai Unió számára a szociális kohézió erősítése továbbra is a fejlődés egyik fontos mozgatórugója marad, a gazdasági folyamatokat illetően azonban a fenntartható növekedés válik központi kérdéssé.

Európai szociálpolitikai kérdések a globalizáció és a gazdasági és monetáris integráció évtizedeiben

Milyen szerepet játszott az áru- és tőkepiaci globalizáció a jóléti államok reformtörekvéseiben?

A globalizáció és a jóléti állam kapcsolatát elemzi Burgoon (2001) *Globalization and Welfare Compensation* c. tanulmányában, amelyben többek között három alternatíva érveit és ellenérveit sorakoztatja fel: a globalizáció és a jóléti állami berendezkedés (a) ellentétes egymással, (b) egymást erősíti, (c) e kettő nincs hatással egymásra. Az (a) esetben azzal érvelnek a kutatók, hogy bár a nagyfokú liberalizáció és a gazdasági nyitottság járhat bizonyos előnyökkel a kereskedelem és a beruházás területén, ugyanakkor gazdasági bizonytalanságot és volatilitást okozhat. Ez a társadalomtól nagyfokú alkalmazkodási készséget követel meg, az államnak pedig olyan programokat kell

működtetnie, melyek segítik a strukturális vagy ciklikus problémák megoldását. Ezzel ellentétes folyamat az, amelynek során az áru- és tőkepiacok megnyitása erodálja a monetáris és fiskális politika autonómiáját. A nagy jövedelem-újraelosztást folytató országok vállalatait szigorúan bünteti a piac. Az ezzel a nézettel egyetértők a keynesi jóléti állam juttatásait versenykorlátozónak tartják, helyette a schumpeteri „versenybarát” állam szerepét hangsúlyozzák, amely támogatja az oktatást, a képzést és a versenyhez való alkalmazkodást segítő programokat. A (b) állítást vallók úgy vélik, hogy a jóléti államok programjai – például az infrastrukturális beruházások, a képzések – javítják a termelésben a tényezőhatékonyságot. Emellett a jóléti juttatások társadalmi stabilitást eredményeznek, és ez jobb körülményeket teremt az esetleges bércsökkenési tárgyalásokhoz. Azok, akik a (c) állításban hisznek, azzal érvelnek, hogy a jóléti rendszerek reformjait elsősorban országspecifikus folyamatok és intézményi korlátok határozzák meg. A gazdasági nyitottságból fakadó hatások nem olyan mértékűek, hogy azok befolyásolni tudják egy ország mikro-, illetve makro-gazdaságpolitikai autonómiáját. Burgoon a cikkében felhívja a figyelmet arra, hogy a jóléti hatások elemzésénél nem elegendő a tőke és az árupiac nyitottságát figyelembe venni, vizsgálni kell azt is, hogy milyen a működőtőke- és a portfóliótőke-áramlás aránya, valamint hogy az adott ország milyen arányú kereskedelmet folytat az alacsony, illetve a magas bérköltséggel termelő országokkal.

A kérdést illetően Rodrik az, akinek különösen pesszimista az álláspontja (1998). Véleménye szerint a gazdasági liberalizáció egyszerre jelent a jóléti államok számára pénzügyi korlátokat és növekvő kompenzációs igényeket. Egy, az OECD-országok adataival végzett elemzése kimutatta, hogy minél nyitottabb egy ország, annál jobban csökkennek az állampolgároknak nyújtott jóléti és fogyasztási transzferei. Amennyiben egy gazdaság többnyire csak a tőkepiaci mozgások előtt nyitott, ez a csökkenés valamivel kisebb mértékű.

Atkinson és Davoudi (2000, p. 429) szerint a globális gazdasági folyamatok következtében az európai szociális modellre nagy nyomás nehezedik. A kilencvenes évek eseményei azt tükrözték, hogy a gazdaságpolitika és a szociálpolitika aszimmetrikus kapcsolatban áll egymással, oly módon, hogy ez utóbbi alá van rendelve az előbbinek. A szerzők attól tartanak, hogy a jövőben – a versenyképességi szempontok miatt – a kormányok egyre inkább a gazdasági liberalizáció és a szociálpolitikai konzervatizmus jegyében válaszolják meg a társadalmi igazságosságot érintő kérdéseket. Következtetéseikben leírják, hogy szerintük a globális verseny nem engedi megvalósítani Európában a szociális integrációt, még annak ellenére sem, hogy a tagállamok többsége elismeri annak szükségességét.

Vannak azonban olyan kutatók is, mint például Ferrera és Rhodes (2000b), akik azt vallják, hogy a globalizáció hatásait szociálpolitikai vonatkozásban sokan túlbecsülik. Azzal érvelnek, hogy az európai országokban a nem kereskedelmi szektor szerepe továbbra is megha-

tározó tényezője a gazdasági folyamatoknak. Véleményük szerint az európai jóléti politikák szempontjából sokkal fontosabb az egyre szorosabban integrálódó európai piacok kérdése, mint a globalizáció. (Főként most, amikor az EMU tagállamai már a versenyképességet javító valutaleértékelés eszközével sem élhetnek, és a költségvetési gazdálkodás is behatárolt a Stabilitási és Növekedési Paktum által.) A munkanélküliségi problémákat és a szociális védelmi rendszer modernizálásának szükségességét elsősorban más változások befolyásolták, olyanok, mint például a fejlett gazdaságok poszt-indusztrializációja vagy a megemelkedett egészségügyi költségek és a nyugellátás változásai. A folyamathoz minden bizonnyal a globalizáció is hozzájárult valamilyen mértékben, de semmi este sem lehet egyedül ezzel magyarázni a változásokat.

Rodrikkal ellentétben Rhodes (2001, p. 429) úgy látja, nincs szükség szerű kapcsolat a jóléti ellátás nagysága és a vállalatok export-versenyképessége között. Egyrészt ezeket a költségeket ellensúlyozza a termelékenységre kifejtett pozitív hatásuk, másrészt a munkabér nem tartozik a vállalatok telephelyválasztásának meghatározó fontosságú tényezői közé. Rhodes számításai szerint a vizsgált időszakban nem-hogy jóléti költségcsökkentési verseny ('*race to the bottom*') nem volt az országok között (1990–1997), hanem általában elmondható, hogy az országok GDP-növekedésüknél nagyobb mértékben emelték jóléti kiadásait. Adócsökkentési verseny sem figyelhető meg az adott időszakban. Általános tendenciának az látszik, hogy a kormányok a társasági adókulcsaikat csökkentették és jelentősen leszűkítették a vállalatoknak adható adókedvezmények körét, ugyanakkor az adó alapját kibővítették.

A pénzügyi piac szereplőit sokkal kevésbé érdeklik a befektetésre kiszemelt ország jóléti berendezkedésének tényezői és finanszírozási kérdései, mint azt hinnénk. Mosely (2000) *International Financial Markets and National Welfare States* c. cikkében teljes körű elemzést ad ennek alátámasztására. A pénzpiaci befektetők elsősorban olyan makrogazdasági folyamatokat mérlegelnek döntéseik előtt, mint amilyen például az infláció alakulása, az adósságállomány nagyságának változása, s amilyenek a gazdasági növekedés tendenciái és bizonyos szabályozási kérdések. Beruházási döntéseikben a gazdaság mikro-szintű menedzselésének problémái nem játszanak fontos szerepet.

A jóléti államok világgazdasági kihívásait és választási lehetőségeit taglalja Scharpf (2000) egy cikkében, ahol a legújabb tendenciákat is elemzi. Az exportágazatok foglalkoztatása stagnálást, illetve enyhe csökkenést mutat, melyet szerinte csak további termelékenységnöveléssel lehet szinten tartani. Ezt a csökkenő foglalkoztatást kompenzálhatja a nemzetközi versenyben közvetlenül nem érintett ágazatok (*sheltered branches*) növekvő munkaerőigénye. Ezeket a gazdálkodó szervezeteket azonban érzékenyen érintik a magas járulék- és adóterhek. Az állami szektor bevételeinek növekedése korlátozott lesz az elkövetkező időszakban, a magánszektor pedig egyre kisebb hajlan-

dóságot mutat a szolidaritásvállalásra a társadalmi egyenlőség fenntartásáért – véli a kutató. A globalizáció eltérő módon érinti a különböző jóléti rendszereket, és Scharpf vizsgálata ebben a vonatkozásban is igen alapos. A skandináv jóléti rendszerek¹ legnagyobb kihívása, hogy az erőteljes tőkemozgások közepette kiszámítható bevételekre tudjanak szert tenni. Ezenkívül fontos feladat lesz a magánszektor munkahelyteremtő képességének javítása. Az angolszász jóléti államokban² a társadalmi különbségek növekedése és a szegénység terjedése okozza majd a legnagyobb problémákat. Esetükben az oktatás támogatása és a szociális segélyezés megfelelő szintre emelése hozhat megoldást. A kontinentális jóléti rendszerekben³ a legégetőbb a finanszírozási kérdés. Reformokat kell hozni a nyugdíjak területén, és szociális segélyezés helyett a munkában tartást kell ezeknek az országoknak támogatniuk. Mindhárom jóléti rendszerre vonatkozik az az általános szabály, amely szerint javítani kell a jóléti kiadások hatékonyságát.

Ellentétben áll-e az európai gazdasági és monetáris integráció a szociális kohézió fenntartásának, illetve növelésének célkitűzéseivel?

Amennyiben a válasz a fenti kérdésre „nem”, akkor vajon elképzelhető-e, hogy a gazdasági és monetáris integráción keresztül – annak megkoronázásaképpen – idővel megvalósul az európai jóléti rendszerek konvergenciája, vagy annál is több, a szociális integráció?

A nyolcvanas évek végétől J. Delors a Bizottság elnökeként sokszor hangoztatta, hogy az egységes belső piac miatt nagy szükség van a szociális kohézió és a szociális integráció erősítésére. Javaslatában elsősorban a francia jóléti rendszer gyakorlatára épített, ezzel azonban nem tudta megszerezni azoknak a támogatását, akik a liberális és a skandináv jóléti modellt érezték magukénak. Közben a globalizáció begyűrűző hatásainak következtében is egyre versenyképesebb és rugalmasabb gazdasági rendszerekre volt szükség Európában. A kilencvenes évek első felétől új megközelítésben került napirendre a probléma. Az állampolgárság központi fogalomként lépett elő a szociális kohézió kérdésének megoldásában. 1996-ban felállítottak egy bizott-

1 A skandináv államok jóléti berendezkedésének alapja a társadalom széles rétegeire kiterjedő, magas szintű ellátás. Ezekben az országokban az állami foglalkoztatás aránya kirívóan magas, melynek oka a magánszektor elégtelen munkaerőkeresletében keresendő. Ha az állam nem teremtene elegendő munkahelyet, a magas szociális (munkanélküliségi) juttatások miatt komoly finanszírozási gondok lépnének fel a jóléti rendszerben.

2 Az angolszász (vagy más néven liberális) jóléti államokat a piac logikája uralja. Univerzális ellátásokat csak a társadalom nagyon szűk körének nyújtanak, és azokat sem túl magas színvonalon. Ezért a társadalomban nagy jövedelemkülönbségek alakulhatnak ki. Az állam a magánjellegű piaci ellátási formákat ösztönzi.

3 A kontinentális vagy korporatista jóléti rendszer szolgáltatásainak szintjét tekintve az előbbi két típus között helyezkedik el. A skandináv modellhez hasonlóan ezekben az országokban is elég erőteljes az állami szerepvállalás, a szociálpolitika pedig általában a hagyományos családmódel és női szerepek elkötelezettje.

ságot (*Comité des Sages*) azzal a céllal, hogy vizsgálja meg, miként szélesíthetnék az Európai Unióban a szociális és politikai dimenziót úgy, hogy az illeszkedjen az „emberarcú versenyképesség” (*competitiveness with a human face*) uniós stratégiájába.⁴ A riport szerint az európai állampolgárság megfelelő jogokkal való felruházása jelentheti a hidat a gazdaságpolitika és a szociálpolitika között.

Ez az új megközelítés sokakat inspirált arra, hogy elemezzék az ezzel járó lehetőségeket és veszélyeket, többek között Atkinsont és Davoudit (2000) is. Véleményük szerint megfelelő állampolgársági jogokkal biztosítható a szociális integráció létrejötte. Felhívják azonban a figyelmet arra, hogy a jogokkal való felruházás nem elegendő a cél eléréséhez, emellett szükség van azokra a társadalmi intézményekre is, amelyekbe beágyazódnak az állampolgárok jogai. Tanulmányukban J. Berghman egy konferencián megjelent cikkére hivatkozva nevesítik is ezeket az intézményeket:

- a demokrácia és a jogállam intézményei (a polgári integráció megvalósításáért),
- a munkaerőpiac intézményei (a gazdasági integráció elősegítéséért),
- a jóléti intézmények (a szociális integráció megvalósításáért),
- a családi és más közösségi intézmények (az interperszonális integráció biztosításáért).

Atkinson és Davoudi álláspontja szerint nem valószínű, hogy az állampolgársági koncepció valósággá válhat. Talán lesz konvergencia a jóléti rendszerek között, és a gazdasági és monetáris integrációval együtt jár majd némi szociális integráció is; ez azonban igen lassú folyamatnak ígérkezik ahhoz, hogy középtávon gyökeres változásokat hozzon.

Schmitter és Bauer (2001) *A (Modest) Proposal for Expanding Social Citizenship in the European Union* c. cikkükben annak okait elemzik, hogy eddig miért nem valósulhatott meg az EU-ban valamiféle szociális integráció. Erre egyrészt az lehet válasz, hogy az országok különböző gazdasági fejlettségi szinten állnak, s ezáltal eltérő a termelési tényezők hatékonysága, ami különböző beruházási megtérüléseket eredményez. Az eltérő tb- és adóterhek is versenyképességbeli különbségeket szülnek. Másrészt a jóléti politikák az alkalmazásban és a finanszírozás módjában is jelentős különbségeket mutatnak. Harmadszor: a szociálpolitikai döntéseket befolyásoló érdekképviseleti szervezetek különböző fejlődésen mentek keresztül az egyes országokban. Negyedszer: az EU még távol áll attól, hogy szuverén államként működjön. Ötödször pedig, az európai integráció folyamatában elsősorban az üzleti érdekek érvényesülését, és nem azon társadalmi szervezetek létrejöttét ösztönözték, amelyek szupranacionális szinten védhették volna a dolgozók, a diákok, a nyugdíjasok, a betegek és a

⁴ Ld. Report by the Comité des Sages (1996) For a Europe of Civic and Social Rights. Luxembourg: OÖPEC.

fogyasztók érdekeit. Addig, amíg nem alakul ki a társadalmi erők egyensúlya a politikaalkotásban és nem jön létre hatékony pártrendszer, kevés az esély arra, hogy a szociális integráció területén előrelépés szülessen. Schmitter és Bauer az elszegényedés problémájának kezelésében uniós fellépést javasol. Elképzelésük szerint az országoknak a szegénység elleni küzdelemre fordított pénzüsszegeiket egy közös európai alapba kellene betenniük, ahonnan minimális megélhetési segélyeket – ún. Euro-stipendiumot – folyósítanának azoknak, akiknek a jövedelme nem éri el az uniós átlagjövedelem egyharmadát. A keleti bővüléssel várhatóan megnövekvő jövedelmkülönbségek és a Gazdasági és Monetáris Unió létrejötte különösen indokoltá teszik egy ilyen európai uniós intézmény felállítását, hiszen a strukturális politikák valószínűleg nem tudják majd ezt a kérdést hathatósan kezelni.

Faist (2001) *A szociális állampolgárság az Európai Unióban* c. munkájában azt vizsgálta, hogy az európai szociális állampolgárság elmúlt, alig 10 éves fejlődését melyik elméleti modellel lehet a legjobban leírni. A reziduális megközelítés szerint a szupranacionális szociális jogoknak nagyon szűk körűeknek kell lenniük, és a tagországoknak is egyre kevesebb jóléti ellátást kell biztosítaniuk az állampolgáraiknak. Ezzel ellentétben a poszt-nemzeti felfogás azt mondja, hogy a nemzeti és a nemzetek feletti – ebben az esetben európai uniós – szinten nyújtott állampolgári jogoknak konvergálniuk kell egymáshoz. Az EU intézményi felépítésének azonban leginkább egy harmadik modell felel meg, melyben az állampolgároknak az irányítás minden szintjén – regionális, nemzeti és szupranacionális szinten – biztosítanak bizonyos jogokat (*nested citizenship*). Ezek halmaza jelenti valójában az állampolgárok jogainak összességét. A szociális jogok védelméért több szinten kell harcolniuk az érdekképviselőeknek, ami nem egyszerű feladat. Ezt bizonyítja, hogy a szociális jogok harmonizációján alapuló európai szociális állampolgári jogokat eddig még nem is sikerült kivívni az EU-ban. Az európai szociális jogok bővítéséhez azonban mindenképpen fontos elméleti hététeret nyújt a többszintű állampolgárság koncepciója, ami adott esetben segíthet a megfelelő irányba terelni a folyamatokat.

Egy összehasonlító elemzésében Scharpf (2000) 12 fejlett tőkés ország jóléti politikáinak alkalmazkodását vizsgálta a nemzetközi gazdasági folyamatok fényében. Szerinte az EMU-ban érezhetően nagy nyomás hárul az exportban mind a közvetlenül, mind a közvetve érintett vállalatokra. Ezt jól mutatja, hogy az euró-övezetben működő vállalatok egyre kevésbé hajlandók arra, hogy a veszteséges egységeket keresztfinanszírozással mentse meg. Amennyiben egy egység nem képes nyereséget elérni, eladják vagy bezárják. A minden irányból fokozódó verseny a termelékenység növelését teszi szükségessé, ami- ben elsődleges szerepe lesz a tudás bővítésének. Véleménye szerint minden más – a társadalmi egyenlőséget szem előtt tartó – jóléti beavatkozást a lehető legszükségesebb esetekre kell leszűkíteni.

Ferrera és Rhodes (2000b) meg vannak győződve arról, hogy minden európai államnak, amely versenyképes gazdaságot akar fenntartani, a versennyel összhangban álló társadalombiztosítási, szociális segélyezési és foglalkoztatás-politikával kell rendelkeznie. Ehhez nincs szükség a neoliberais érték- és intézményrendszer mentén elképzelt konvergálódásra. Csupán arra, hogy a kormányok a politikai eszközöket az eddiginél kreatívabb módon tudják alkalmazni a saját problémáik megoldásában.

Az EMU és a jóléti berendezkedés összeférhetetlenségével Rhodes (2001) is foglalkozik egyik munkájában. Kifejti, hogy a háború utáni jóléti berendezkedés, melynek alapja a gazdasági reguláció, a protekcionizmus és a kiterjedt állami szektor működtetése volt, valóban összeférhetetlen lenne a Gazdasági és Monetáris Unióval, de ma már a növekedésorientált gazdaságpolitika, az infláció-visszatartó bér- és árpolitika, valamint a megfelelő újraelosztó politika keveréke meg tud felelni a kihívásoknak. A Stabilitási és Növekedési Paktum pedig nem tartalmaz arra vonatkozó kitétel, hogy a tagállamoknak karcsúsítaniuk kell jóléti rendszereiket. Sőt, az új szociális paktumok és jövedelempolitikai megállapodások által eredményezett bérstabilitás nagyban hozzájárulhat a jóléti államok fenntarthatóvá tételében. A szigorú fiskális politika eredményeképpen pedig csökkentek a kamatlábak, ami egyrészt gazdaságélénkítő, másrészt deficitcsökkentő hatással járt együtt, és ez a folyamat a jövőben is folytatódhat. Az EMU országaiban ezzel a külső kényszerrel el lehetett érni, hogy a gazdaságok stabilizálódjanak. (Az ezt megelőző 20 évben az országok ez irányú törekvései nem sok eredménnyel jártak.) Rhodes meggyőződése, hogy az Európai Uniónak módot kell találnia arra, hogy közelítse a jóléti politikákat, az európai szociális modell fenntartása érdekében.

A magasabb szintű gazdasági integráció és a nemzetközi versenyképesség megőrzése inkonzisztens az EU szociális modelljével – vallja Adnett (2001, p. 355). A rugalmasan alkalmazkodó specializáció és a holisztikus vállalatok elterjedése révén az európai versenyképességet azzal az intézményrendszerrel és foglalkoztatási szabályozással, melyet az ötvenes, hatvanas években állítottak fel, nem lehet fenntartani. A szociális kohézió mindenáron való erősítése a jóléti államok túlzott mértékű megnövekedéséhez és túlszabályozáshoz vezetett. Európa rugalmatlan munkaerőpiacai arra sarkallják a vállalatokat, hogy viszonylag kevés, de biztos jövedelmet hozó termékekre és szolgáltatásra specializálódjanak, olyanokra, amelyek már életciklusuk egy késői szakaszában vannak. Ez a fajta specializáció alacsony piacnövekedéssel és beruházási igényvel jár együtt, ezért gazdasági növekedést sem hordoz magában. Adnett úgy látja, hogy az új termelési technológiák elterjedése, a tudás-központú gazdaság növekedése, a globalizáció és a Gazdasági és Monetáris Unió teljes mértékben megváltoztatta az EU szociális és gazdasági célkitűzéseinek viszonyát.

Milyen intézkedések születtek az euró-övezet országaiban a jóléti rendszerek fenntarthatóvá tételére?

Az EMU tagországokban a jóléti rendszerek reformját illetően Rhodes (2001, p. 432) a következő általános tendenciákat figyelte meg:

– Az újraelosztás mértékében nem következett be jelentősebb változás a kilencvenes években.

– Az intézményi reformok elsősorban a jóléti rendszerek jobb menedzselését kívánták elérni.

– A juttatásokat (főként a munkanélküli segélyezést) megpróbálták aktivizálóná tenni, hogy elsősorban a munkába való visszaállást ösztönözzék.

– A jóléti intézmények privatizációja jelentéktelen mértékű volt, és elsősorban az egészségügyet érintette.

– Sor került némi decentralizációra is a jóléti rendszerek működtetését illetően.

– Az egyes országok a konvergencia-kritériumok teljesítésének időszakában és azt követően is szigorú ellenőrzés alatt tartották költségvetési főösszegük alakulását.

– Az államok kezdenek áthangolódni a „járulék-túlsúlyos” jóléti rendszerekről az „adó-túlsúlyos” rendszerekre. Az európai jóléti rendszerek működtetésében az adóbevételek aránya már meghaladja a munkaadói befizetések arányát.

– Elterjedt a bértámogatási rendszerek működtetése, amelyek a munkában tartást segítik.

– A társadalmi egyenlőtlenségek valamelyest növekedtek a tagállamokban, melynek oka a társadalom előregedési folyamata, a továbbra is magasnak mondható munkanélküliség és a gyermeküket egyedül nevelő anyák számának növekedése.

– 1993-tól a GDP százalékában mérve csökkentek a szociális védelemre fordított kiadások. Ez elsősorban a GDP-nek és az ezzel együtt járó foglalkoztatás-növekedésnek köszönhető, hiszen ez tette lehetővé a munkanélküli segélyekre kifizetett összegek mérséklődését.

Rhodes (2001, p. 435–436) három csoportra bontva tárgyalja tovább a tagállamok jóléti rendszereiben hozott reformokat.⁵ Az első csoportot Franciaország, Németország, Belgium és Ausztria alkotja. Ezekben az országokban a problémák elsősorban a társadalombiztosítási rendszer és a munkanélküliségi juttatások kölcsönhatásából fakadnak. Mostanáig a magas munkanélküliség több évig járó, nagyvonalú, biztosítási alapon fizetett pénzbeli segélyezéssel párosult, melynek feltételrendszere egyáltalán nem ösztönözte a munkába történő visszaállást. A kilencvenes években ezek az államok – elsősorban a maastrihti kritériumoknak való megfelelés érdekében – a következő reformlépéseket hozták:

⁵ Rhodes a cikkben itt egy korábbi – másokkal közösen készített – tanulmányára hivatkozik. Ld. Ferrera, M., A. Hamerijck and M. Rhodes (2000) *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Lisbon: Celta Editor 2000.

TANULMÁNYOK

– A társadalombiztosítási kiadások növekedését szigorú keretek között tartották.

– Racionalizálták a szociális kiadásokat a nyugdíjkifizetések és a „passzív” juttatások fokozatos lefaragásával.

– A kormányok javították családpolitikájukat, figyelembe véve az elmúlt évtizedekben bekövetkező társadalmi változásokat.

– A munkanélküli segélyek folyósítását ösztönző feltételekhez kötték.

– Csökkentették a nem biztosítási alapú szociális költségek arányát.

A második csoportba Portugália, Spanyolország és Olaszország sorolható, vagyis azok az országok, amelyekben a szociális reformokat csak hosszas hezitálás után sikerült elindítani. Az EMU kritériumainak való megfelelést a jóléti programokat nem érintő eszközökkel – például egyszeri adókkal, nagy mértékű kamatvágásokkal – kívánták elérni. A felsorolt jóléti államok északi szomszédaiktól eltérő problémákkal küzdenek. Jóléti berendezkedésük a társadalom bizonyos csoportjainak igen magas juttatásokat biztosít, míg más csoportok nagyon alacsony szociális védelemben részesülnek, de olyan rétegek is vannak, akikre egyáltalán nem terjed ki a szociális védelem. A kilencvenes években ezekben az országokban a biztosítottak átlagnyugdíja reálértékben meghaladta az EU átlagát. Ugyanakkor a nem biztosítottak minimálnyugdíja jóval alatta maradt az Unió átlagának. Munkanélküliségi ellátás csak jelképesen létezett a kérdéses országokban. A reformok így elsősorban az igazságosabb elosztást – a túl magas juttatások leszállítását, a minimumszintek felemelését – célozták meg. Szociális hálót építettek ki, a családokra vonatkozó támogatásokra és szolgáltatásokra nagyobb hangsúlyt fektettek, és újraszervezték az egészségügyi rendszerüket.

Finnországnak, Hollandiának és Írországnak már viszonylag korán szembe kellett néznie a gazdasági recesszió miatt sürgetővé vált jóléti reformokkal, jóval azelőtt, hogy a nominál-konvergencia ezt szükségessé tette volna.

Hollandia a kettős olajárrobbanásra és a hetvenes évekbeli magas munkanélküliségre egy erős valuta kialakításával és szigorú költségvetési politikával válaszolt. Visszanyúltak a korábban elhanyagolt, központosított és koordinált bértárgyalásokhoz, amelyek az előbb említett intézkedésekkel együtt alapját képezték a járadékrendszer és a munkaerőpiac nagyfokú reformjának. Maastricht a bevételek és a szociális kiadások reformjára – az egészségügyre fordított összegek, valamint a rokkantsági és munkanélküli járadékok csökkentésére – volt hatással, és ezzel Hollandiának sikerült a jóléti kiadásait a GDP 48 százalékaról 40 százalékra csökkenteni 1992 és 1998 között.

Finnországban a kilencvenes évek elején tapasztalható recessziót elsősorban pénzügyi piacának óvintézkedések nélkül történő megnyitása okozta. A reformok fő területét a költségek csökkentése és a munkaerőpiac átalakítása jelentette. A munkaerőpiacon hozott intézkedések célja az volt, hogy fokozzák a magánszektor munkakeresletét, hi-

szen a magas állami foglalkoztatás fenntartása mellett nem lehetett volna a költségek nagyarányú csökkentését elérni. Végül a kilencvenes évek közepétől a gazdasági növekedés révén növekedtek a jóléti bevételek, ugyanakkor a ciklikus munkanélküliségből származó kiadások csökkenhettek, így Finnország különösebb megszorító intézkedések nélkül tudta teljesíteni az EMU-hoz való csatlakozás feltételeit.

Írország 1990 és 1999 között a GDP 92 százalékáról 43 százalékra szorította le az államadósságát, de az egyik legnagyobb eredményt a munka kínálatának és keresletének javítása jelentette, melynek intézkedéseit a szakszervezetekkel és a munkaadókkal közösen tárgyalták meg és fogadták el. Ennek a nemzeti programnak a keretében csökkentették a munkaadók által fizetett társadalombiztosítási járulékok mértékét, kiemelt ösztönzést nyújtva az új és alacsony bérezésű munkahelyek teremtésére, valamint kiszélesítették az adóalapot, hogy továbbra is biztosítani tudják a forrásokat a rendszer működtetéséhez. A költségvetési deficit csökkentésében pedig a reálbérek csökkentésének volt a legnagyobb szerepe.

A jóléti államok reformjai közül Scharpf (2000, p.199–200) a költségvetés bevételi oldalát érintő intézkedésekről ír. Az OECD-statisztikák szerint a nyolcvanas évek közepéig az jóléti államok bevételei meredeken nőttek, azután stagnáltak. Az adóterhek növekedésére a hetvenes évek végén, nyolcvanas évek elején olyan folyamatok hatottak, mint például a munkanélküliség, a korai nyugdíjazás, az egészségügyi, és a nyugellátás egy előregedő társadalomban, a szegénység, valamint a növekvő igények az oktatás és az üzleti infrastruktúrális beruházások iránt. Ugyanakkor voltak olyan folyamatok, amelyek a terhek csökkentését kívánták volna meg (a mobil adóalapért folytatott nemzetközi verseny). A nyolcvanas évek közepétől az országok jelentősen csökkentették a tőkejövedelmekre kivetett adók mértékét, s ennek pótlására mindenki az adóalapot szélesítette. A deficitek lassan, de fokozatosan nőttek, és a kiadások csökkentésének elfogadását adott esetben a koalíciós kormányzás is nehezítette. Az európai országok megváltozott gazdaságpolitikai autonómiájára Scharpf is kitér a jóléti államok fenntarthatóságát elemző tanulmányában. A kapitalista jóléti államok kialakulásakor a kormányok politikájukkal a kívánt mederbe tudták terelni a gazdasági folyamatokat, hiszen a legtöbb valuta akkor még nem volt konvertibilis, a pénzügyi piacok szabályozva voltak és a nemzetközi kereskedelem is nehezen kapott új erőre a második világháború után. Ebben az időben az államkötvényhozamok határozhatták meg a tőke minimális hozadékát. Mostanra a jegybankok irányadó kamatai vagy az államkötvények hozamai csak egy tényezőt jelentenek a sok közül, amelyek befolyásolják a tőke minimális profitlehetőségeit egy országban. A kormányok megfelelő eszközökkel vonzóvá tudják tenni országukat a portfólió- és működőtőke-beruházások előtt. Kérdés, hogy a kormányok hogyan állják meg a helyüket a tőkésért folytatott versenyben a többi

országgal szemben. A termékgyártó transznacionális cégek ma már minden országban úgy rendezkednek be – szolgáltató cégeknél eleve adott ez a lehetőség –, hogy nagyon gyorsan tudjanak reagálni az őket ért kedvezőtlen folyamatokra. Ezért a tőke mindig oda áramlik, ahol a működtetéséhez szükséges terhek a legalacsonyabbak (a cégek mobilizálhatják adóalapjukat).

Ferrera és Rhodes (2000a, p. 7) *Recasting European Welfare States* c. rövid áttekintő írásukban egyrészt összegzik a fentebb részletezett folyamatokat, másrészt felhívják a figyelmünket arra, hogy a reformokat befolyásolhatják bizonyos politikai folyamatok is. A jóléti reformok elég összetett politikai döntések, melyekben nagyon sok az érdekelt, illetve az érintett. A 20. század végi, 21. század eleji európai demokráciákban pedig már ilyen horderejű döntéseket társadalmi konszenzus nélkül nem lehet meghozni. A problémákat elsősorban a rugalmatlan intézményrendszer és a megszilárdult álláspontok okozzák. A kormányok pedig a kormányzaton kívüli erők követelése és más politikaterületek áthatásai közé vannak szorítva, melyben a döntést meghozni nem egyszerű feladat.

A jóléti reformok mögött meghúzódó politikai folyamatokat Ross (2001) tárgyalja igen nagy részletességgel egy cikkében. Véleménye szerint az európai politikusok a jóléti állami berendezkedésüket fenyegető gazdasági és demográfiai nyomás, valamint a széles körű társadalmi konszenzust igénylő szociális reformok szorítójában voltak, illetve vannak. Kénytelenek (voltak) átalakítani a túl költségesnek és nem elég hatékonynak bizonyult jóléti rendszereiket, miközben nem szeretnék (szerették volna) elveszteni politikai szavazóbázisukat. A „nem is annyira új” politika tehát azoknak az új utaknak, eszközöknek a megtalálását vagy létrehozását jelenti, melyek elvezetnek a jóléti rendszer reformjához, ugyanakkor a szavazók nem érzik úgy, hogy nagy anyagi veszteség érte volna őket.

...és még mire lenne szükség a továbbiakban ahhoz, hogy „aktív és dinamikus jóléti államok”⁶ jöhessenek létre az EMU-ban?

A szükséges reformokat Ferrera és Rhodes (2000b) három nagyobb területen vizsgálja: (a) a munkaerőpiacon, (b) a társadalombiztosításban és (c) az egészségügyben.

(a) A munkaerőpiacon Európa képes arra, hogy megfeleljen az új kihívásoknak, és hosszú távon ennek foglalkoztatás-növelő hatása is lehet. Ehhez nagyobb figyelmet kell szentelni az információs és tele-

6 A kérdésben idézőjelbe tett kifejezés abban a nyilatkozatban szerepel, melyet az 2000-ben rendezett Lisszaboni Európai Tanács fogadott el, és teljes szövegösszefüggésében így szól: „Az emberi erőforrásba való befektetés, és egy aktív és dinamikus jóléti állam létrehozása döntő fontosságú lesz mind Európának a tudás-alapú gazdaságban elfoglalt helyzete szempontjából, mind annak biztosítására, hogy az új gazdasági forma kialakulása nem súlyosbítja tovább a munkanélküliséget, a szociális kirekesztést és a szegénység létező szociális problémáit.” Ld. European Commission (2000).

kommunikációs ismeretek oktatási és képzési rendszerekben való fejlesztésére, valamint a telekommunikációs infrastrukturális beruházásokra. Alacsony bérezésű munkahelyek teremtése érdekében – ahogy azt néhány országban már tették is – a munkáltató és a munkavállaló által fizetett társadalombiztosítási és adóterheket csökkenteni kell az ilyen foglalkoztatás esetében. A kötelező minimálbérek bevezetése termelékenység-növelésre ösztönzi a vállalatokat, amit vagy innovációkkal, vagy képzéssel érhetnek el. A foglalkoztatási problémák megoldásában legjobb, ha a kormányok intézményi tárgyalásokat folytatnak az érintettek képviselőivel, és kerülnek az egyoldalú intézkedéseket. Az eszköztár pedig, amelyből a kormány választhat, igen széles: etelodás az járulék-túlsúlyos jóléti rendszer felől az adókból fenntartott felé, munkában tartást ösztönző bértámogatási rendszer, negatív adózási rendszer... stb.

(b) A társadalombiztosítás a jóléti államok intézményi magja. A tb reformjával kapcsolatban szakértői körökben gyakran felmerül a kötelező biztosítás leépítése, az önkéntes magánpénztárak kialakítása. A kérdés leginkább mindig az, hogy milyen mértékű kötelező biztosítást tartsanak fenn az államok. A társadalombiztosítás egyik legnagyobb kihívását a nyugdíjrendszer átalakítása jelenti, amit a foglalkoztatási kérdésekkel együttesen kell kezelni. A fő cél növelni a foglalkoztathatóságot. A munkahelyi balesetek biztosítási rendszerét vagy a csökkent munkaképességűek támogatásait talán egyszerűbb lenne közvetlenül a munkaadónak megszervezni és fenntartani. Kedvező folyamat, hogy az országok többségében egyre specializáltabb magánpiac kezd kialakulni az egészségügy és a szociális szolgáltatások területén.

(c) Az egészségügyben mindenképpen javasolt az univerzalitás csökkentése bizonyos szolgáltatások térítéskötelessé tételével. Ehhez azonban meg kell vizsgálni, hogy képes-e az állam az újonnan felmerülő igények kielégítésére. Ha igen, akkor hajlandóak lennének-e az emberek ezért további anyagi áldozatot hozni. A másik vizsgálandó kérdés a kötelező biztosításért járó ellátás szintjének meghatározása. Az univerzalitás csökkentésén kívül ösztönözni kell a tényeken alapuló orvoslás gyakorlatát és a betegek felelős gondolkodását, nagyobb döntési lehetőséget adva nekik a kezelés módjának és hosszának a meghatározására.

A reformok kivitelezéséhez átfogó és fokozatos koalícióépítésre van szükség, melyben az Európai Unió szupranacionális szerveinek fontos szerepe lehet. Például megfelelő eszközökkel el kell érniük, hogy a tagállamok a szociális vitákba minden esetben bevonják a munkavállalók és a munkáltatók képviselőit.

Rhodes (2001, p. 438) olyan jövőbeli problémák forrásaira hívja fel a figyelmet, melyek a Gazdasági és Monetáris Unió nem megfelelő működésén keresztül befolyással lehetnek a reformfolyamatokra is. Az egyik ilyen problémaforrás az, hogy az államok fiskális autonómiájuk egy részét elveszítették a globalizáció és az EMU-ba való belépés következtében. A másik a munkaerő országok közötti áramlá-

sának hiánya, ami az országokat ért egyoldalú sokkok kezelésében jelenthetne segítséget. Hiányzik továbbá bármilyen országok közötti társadalmi szolidaritásvállalás, nem beszélve egy európai társadalombiztosítási rendszerről, amely garanciát adhatna a szociális kohézió fenntartására. Ezenkívül gondot okoz a Stabilitási és Növekedési Paktum betartásában az, hogy a tagállamok költségvetésében viszonylag kevés automatikus stabilizátor került beépítésre, és a használható diszkrecionális eszközök köre sem túl nagy. Szükség lenne mindkettőnek a bővítésére. Arra a kérdésre, hogy összeférhetetlen-e az EMU a jóléti berendezkedéssel, Rhodes egyértelmű nemmel válaszol. A Stabilitási és Növekedési Paktum nem tartalmaz arra vonatkozó kitétel, hogy a jóléti rendszereket le kell építeni, bár közvetlenül hatással van a belső problémákból eredő szükséges átalakítások elindításában.

Scharpf (2000) tanulmányában is szó esik a megoldott és megoldásra váró szociálpolitikai problémákról, de az országok csoportosítása eltér Rhodes-étól. A skandináv típusú jóléti rendszerekben a legnagyobb kihívást továbbra is az jelenti, hogy a tőkemozgások közepette kiszámítható bevételt tudjanak teremteni a nagyvonalú jóléti politikák működtetéséhez. Az angolszász jóléti államokban sem a foglalkoztatási, sem a finanszírozásbeli problémák nem égetőek. A legfontosabb cél az, hogy hozzáférhetőbb oktatással és a szociális segélyezés kiszélesítésével csökkentsék a társadalmi különbségeket és a szegénységet. A kontinentális jóléti rendszerekben az egyik legsürgetőbb probléma a juttatások, járadékok kiszámításának és finanszírozásának módja. Ezek az országok versenyképességük javítását tartják elsődleges feladatnak, és ezt – sok más eszközzel együtt – az információs, kommunikációs és pénzügyi, illetve üzleti szolgáltatásaik fejlesztésével kívánják elérni.

Hogyan segíti tagállamait az Európai Unió a jóléti rendszereik átalakításában?

Az Európai Bizottság 2000 februárjában terjesztette be az Európai Parlamentnek ötéves programját, melynek cselekvési programjában a szociálpolitikai kérdéseket az Európai Szociálpolitikai Menetrend tartalmazza részletesen. Az Európai Szociálpolitikai Menetrend célja az, hogy az EU 2010-re a világ legversenyképesebb tudásalapú gazdaságává váljon, ahol alacsony a munkanélküliség, és a szociális kohézió közös érdekként érvényesül. A menetrend által figyelembe vett új kihívások – a tudásalapú gazdaság kialakítása mellett – a globalizáció és a kelet-közép-európai bővülés. A Menetrend nem tartalmában, hanem komplexitásában hoz újat az Unió gyakorlatába. Továbbra sem célja az EÜ-nak a tagállami szociálpolitikák harmonizálása, a megvalósítás módszerét a közösségi jogalkotás és politikák, a nyílt koordináció, valamint a közösségi programok és akciók jelentik. Már az 1993-ban kiadott *Növekedés, versenyképesség, foglalkoztatás* c. Fehér

Könyv és az 1994-es *Fehér Könyv a Szociálpolitikáról* c. bizottsági dokumentum is ugyanazt a két szempontot, a versenyképességet és a szolidaritást igyekszik összehangolni. Az új kihívásokra azonban legelőször az Amszterdami Szerződésben született közösségi válasz, melyben a foglalkoztatáspolitikát már önálló címmel szerepel. A foglalkoztatáspolitikát ugyan megmarad nemzeti hatáskörben, de a Tanács minősített többséggel foglalkoztatáspolitikai irányelveket fogad el, melyek követése a tagállamok számára ajánlott. A foglalkoztatás önmagában azonban nem jelent gyógyírt minden problémára; a tagállamoknak nagy figyelmet kell fordítaniuk a szegénység és a szociális kirekesztettség orvoslására. Ez irányú intézkedéseikről az országoknak az Európai Tanács felé el is kell számolniuk. Az európai szociálpolitikában, foglalkoztatásban és a szociális párbeszédben is a kulcszó a „minőség” lett⁷.

Az összehangolt európai fellépést segítő uniós törekvéseknek Rhodes (2001, p. 441–442) is szentelt egy fejezetet tanulmányában. Azt állítja: a jóléti államokat továbbra sem fenyegeti annak veszélye, hogy elveszítik alapvető funkcióikat, sőt a monetáris integráció még erősítette is a nemzeti kormányzás szerepét azzal, hogy a nominálkonvergencia megvalósításával fenntarthatóvá tette a költséges európai jóléti rendszereket. Ez azonban nem jelenti azt, hogy nincs szükség újszerű elképzelésekre az európai összefogásban. A tagállami politikák koordinálásában az EU azzal az újítással kíván élni, hogy az eddigi egyeztető folyamatokat illetve csatornákat – amelyek a szükséges reformok megvitatásának színteréül szolgálnak – egységbe rendezze.

Az ún. „kölni egyeztető eljárást” (*Cologne process, 1999*) a politika-területek közötti kölcsönhatások feltárására, a makroszintű gazdaságpolitikák koordinálására hozták létre, 1999-ben. A „cardiffi eljárás” (*Cardiff process, 1998*) a strukturális politikák egyeztetéséül szolgál, míg a „luxemburgi eljárás” (*Luxembourg process, 1997*) elindításának célja a tagállami foglalkoztatáspolitikák közelítése volt. Már valamivel a 2000 márciusában Lisszabonban megrendezett Európai Tanács-értekezlet előtt a Bizottság elkészítette Általános Gazdaságpolitikai Iránymutatásait (*Broad Economic Policy Guidelines*), melyben tisztán megfogalmazzák javaslataikat a jóléti rendszerek átalakítására vonatkozóan. Ezek pedig a következők:

- az alacsony fizetésű munkahelyek adóterheit csökkenteni kell;
- a munkatermelékenység növekedésével emelkedjenek a reálkeresetek;
- a képzések hozzáférhetőségét javítani kell;
- az adórendszereket és szociális juttatásokat meg kell reformálni oly módon, hogy azok ösztönözzék a munkában maradást, az aktív munkavégzést;
- a munkaerőpiaci szabályozást modernizálni kell (például a mun-

⁷ Ld. Gyulavári (2001, p. 92)

kahelyeket védő, magas végkielégítéseket előíró intézkedések felülvizsgálatával, a rugalmas munkaidő bevezetésével).

Lisszabon óta a nyílt koordináció eszközt használják a szociálpolitikai kérdések rendezésére is – azok után, hogy a módszer már a strukturális politikák, foglalkoztatáspolitikák és a gazdaságpolitikák koordinálásában jól bizonyított. A Tanács minden évben tavasszal ül össze, hogy az aktuális gazdasági és szociális kérdéseket megtárgyalja. Ezt megelőzően az országoknak írásba kell adniuk saját tervezett szociálpolitikai menetrendjüket, ösztönözve ezzel őket a konzekvens és hosszú távú gondolkodásra. Az eljárás célja az, hogy szociálpolitikai iránymutatásban rögzítsék a rövid, közép- és hosszú távú feladatokat, megadva az elérendő mennyiségi és minőségi kritériumokat.

Annak érdekében, hogy ezek a folyamatok valóban eredményesek legyenek, és ne fordulhasson elő, hogy a szociális és foglalkoztatási célokat a pénzügyi céloknak rendeljék alá, ezeket az egyeztető eljárásokat rekonziliálni, illetve racionalizálni kell. Egy megoldási lehetőséget jelenthetne, ha a kölni eljárás – különös tekintettel az általános gazdaságpolitikai irányelveket tartalmazó dokumentumra – biztosítana egyfajta keretet a két egymást át nem fedő, de szorosan összefüggő eljárás működtetésének. Ez a két terület pedig a nemzeti szociálpolitikák és a költségvetési politikák koordinálása lenne. Lisszabonban az előbbit illetően már elindult egy egyeztetési folyamat, a második területen azonban még nem számolhatunk be hasonló eredményről. Továbblépési lehetőségként megfontolandó a luxemburgi eljárás kiterjesztése más jóléti politikaterületekre, ahol a foglalkoztatáspolitikához hasonlóan rövid, közép- és hosszú távú követendő célokat tűznének ki az országok maguk elé. Ezzel idővel megvalósulhatna az európai jóléti államok konvergenciája is.

Smaghi és Casini (2000) egy közös tanulmányukban az EMU tagállamainak monetáris és fiskális politikai együttműködésének kereteit és eredményeit elemzik. Az EMU-t megelőző időszakban a monetáris és fiskális politikai együttműködés bizonyos szinten működött, de eredményesnek nem volt nevezhető. Ezt azzal magyarázzák, hogy nem könnyű két olyan politikaterületet sikeresen összehangolni, melyek egyike elvileg független kezében van, a másiknak pedig nehéz a céljait tisztán meghatározni. 1997-ben a luxemburgi csúcsértekezleten döntés született a majdani ECB és a Tanács együttműködésének szükségességéről. A két politikaterületre vonatkozó együttműködésben fontos állomás volt azonban az 1999-es Helsinki Európai Tanács, ahol a Pénzügyminiszterek Tanácsa jelentésében kimondja: az Európai Központi Bank nem kötelezheti el magát egy ex-ante koordinációban való részvételre, hiszen ez megakadályozhatná elsődleges céljának (árszínvonalstabilitás) az elérésében. Ebből következőleg az ECB és a pénzügyminiszterek között csak párbeszédre van lehetőség, amely azonban korántsem megfelelő. A koordináció tehát rosszabb, mint az EMU előtt volt – állapítják meg a szerzők.

Az EU foglalkoztatás- és szociálpolitikájának fejlődési lehetőségeit Jensen (2000) elméleti oldalról vizsgálja. Az ötvenes évek végén a regionális integráció fejlődésének magyarázatára született neofunkcionalista elméletet a hetvenes években sok kritika érte. Jensen kiáll az elmélet mellett, és annak magyarázóerejét a foglalkoztatás- és szociálpolitikai integráción keresztül mutatja be. Az elmélet a következő 4 dinamikus folyamattal írja le a különböző területeken folyó regionális együttműködés fejlődését:

(a) Működésbeli túlsordulások (*functional spillover*).

Az integráció folyamatában vannak olyan esetek, amikor egy területre azért kell kiszélesíteni az együttműködést, mert az eredeti cél nem valósulhat meg annak hiányában.

(b) Koalíciók formálásából eredő túlsordulások (*cultivated spillovers*).

Ebben az esetben nem a működés követeli meg további területek együttműködésbe való bevonását, hanem a résztvevők ragaszkodnak ehhez. Gyakran csak akkor hajlandóak az együttműködésre, ha cserében az ő együttműködési javaslatukat is elfogadják („package deals”).

(c) Bürokratizálás–depolitizálás (*elite socializing–bureaucratization–depolitization*).

Az integrációt fokozza, ha az együttműködésbe a szupranacionális szervek képviselőit is bevonják, hiszen ők már sokkal nagyobb elkötelezettséget éreznek a tagállamok közötti kapcsolatok fejlesztésére. Az együttműködés intézményesítése pedig segít a tárgyalások depolitizálásában.

(d) Európai szintű szervezett érdekvéonyesítés kialakulása (*development of organized interests at European level*).

Szupranacionális elkötelezettsége azonban nemcsak az EU köztisztviselőinek lehet. Ahogyan fokozódik a gazdasági integráció egy régióban, s ahogyan egyre több szupranacionális feladatokat ellátó intézményt állítanak fel, úgy érzik egyre fontosabbnak más érdekcsoportok is azt, hogy az együttműködést a saját területükre is kiterjesszék.

Jensen a felsorolt folyamatok helyénvalóságát példákkal támasztja alá, melyeket az európai szintű foglalkoztatás- és szociálpolitikai együttműködés elmúlt 10–15 évéből merít. Álláspontja szerint a túlsordulási elmélet megfelelő magyarázatot jelent a kérdéses területen zajló regionális integráció fejlődésére, de az EU fejlődésével az elmélet is továbbfejlesztésre szorul.

Elemzés és következtetések

A globalizáció szerepe az európai jóléti államok átalakításában

A kutatók többsége úgy véli, hogy létezik összefüggés a globalizációs folyamatok és a jóléti államok reformjainak szükségessé válása között.

Abban azonban már megoszlanak a vélemények, hogy ez az összefüggés milyen irányú és intenzitású. Burgoon vizsgálatai alapján megalapozott az az állítás, hogy a globalizáció jóléti rendszerekre kifejtett hatásainak elemzésénél sokkal bonyolultabb összefüggéseket is figyelembe kell vennünk, mintsem csak a gazdaságok nyitottságát. A szabad működőtőke-áramlás kevésbé fenyegeti egy ország gazdasági stabilitását, mint a portfóliótőke szabad áramlása. Az az ország pedig, amely exportjának nagy részét a magas bérköltségű országokkal bonyolítja, másként van kitéve különböző érdekcsoportok kompenzációs követeléseinek, mint azok, akik az alacsony bérköltségű országokkal versenyeznek. Rodrik, Atkinson és Davoudi határozottan megkérdőjelezik az európai jóléti államok jelenlegi formáinak létjogosultságát a globalizáció fényében. Ezzel szemben a globális gazdasági folyamatok hatását túlbecsültnek véli Ferrera és Rhodes; szerintük a reformokra inkább a jóléti rendszerek belső problémái miatt volt szükség. Rhodes többek között kifejti, hogy a jóléti kiadások következtében nő a termelékenység a gazdaságban, és ez pozitívan hat a versenyképességre is. A jóléti államok tehát szerinte összeegyeztethetők a globális versennyel. Mosely pedig úgy látta, hogy a pénzügyi piacon keresztül kevésbé hatása lehetett a globalizációnak a jóléti reformokra, hiszen az ő döntéseik más tényezőkön alapulnak, mint az árupiaci résztvevőké.

Véleményem szerint a globalizáció valóban az egyik kiváltó oka volt a jóléti reformoknak Európában. A fokozott versenyben ugyanis hamarabb jelentkeztek azok a problémák, amelyek a belső fejlődés következtében már ott lappangtak a teljesítőképességük határához érkező jóléti államokban. Azokat a véleményeket, amelyek a globalizációval nem tartják összeegyeztethetőnek az európai jóléti rendszerek nagyfokú szociális kohéziót megvalósító céljait, eltúlzottnak hiszem. Bizonyos átalakításokkal – nem feladva azonban a társadalmi igazságosság eszméit – létrehozhatók olyan jóléti államok, amelyek vállalkozásokkal versenyképesek tudnak maradni a nemzetközi piacokon.

Az európai monetáris integráció és a szociális kohézió összeegyeztethetősége

Ebben a kérdésben is megoszlanak a szakértők véleményei. A pesszimista választ adók táborában (Atkinson, Davoudi, Schmitter, Bauer, Scharpf, Adnett) nagyobbban tűnik az optimistán vélekedőkénél (Faist, Ferrera, Rhodes). Ezt azonban nem lehet mérvadónak venni, hiszen a mintavételi eljárásom – ahogyan az irodalmakat összeválogattam – semmiképpen sem tekinthető reprezentatív mintavételi eljárásnak.

A válaszok között sok érdekes álláspontot és javaslatot olvashatunk arra vonatkozóan, hogy a kutatók szerint hogyan, milyen eszközökkel lehetséges bizonyos fokú szociális kohéziót elérni az EU-ban. A kilencvenes évek közepe óta leginkább az az új megközelítés

foglalkoztatta a téma szakértőit, hogy az állampolgári szociális jogok kiterjesztése miként képezhetne hidat a gazdaságpolitika (versenyképesség) és a szociálpolitika (egyenlőség) között. Atkinson és Davoudi hangsúlyozza azoknak az intézményeknek a fontosságát, amelyekbe az állampolgárok szociális jogainak be kell ágyazódniuk ahhoz, hogy valós jogokról lehessen beszélni. A Faist által vizsgált többszintű állampolgárság elmélete véleményem szerint is az egyik legelképzelhetőbb fejlődési útja lehet az európai szociális integrációnak. Ennek értelmében bizonyos szociális jogokat regionális, másokat nemzeti szinten kell biztosítani, és vannak olyan esetek, amikor szupranacionális szintű jogokkal kell az állampolgárokat felruházni. Ilyen eset lehet például az, amit Schmitter és Bauer vizsgált, vagyis ha egy állampolgár jövedelme nem éri el az uniós átlagkereset egyharmadát, kapjon uniós ösztöndíjat. Állampolgári jogon, minimális megélhetési segélyeket biztosítva meg lehetne akadályozni a szegénység további terjedését – állítja a két kutató. Az ötletet érdekesnek tartom, de megvalósíthatóságát legalább olyan nehézkesnek érzem, mint a jelenlegi strukturális támogatások elosztását.

Adnett és Scharpf bizonyos állításaival igen, másokkal kevésbé értek egyet. Az EMŰ (és a globalizáció) következtében fokozódó verseny termelékenység-növelésre ösztönzi a vállalatokat, ehhez pedig a legrövidebb út az oktatáson és a kutatás-fejlesztésen keresztül vezet. A jóléti államoknak különös hangsúlyt kell fektetnük e két területre, de nem gondolom, hogy minden más területen minimális állami beavatkozást kell megcélozniuk. Nem értek egyet Scharpf azon kijelentésével sem, miszerint az európai vállalatok csupán a biztos jövedelmet hozó – életciklusának érett vagy hanyatló szakaszában lévő – termékekre és szolgáltatásokra specializálódnak. Ezt az állítást túlzottan általánosítónak tartom.

Ferrera és Rhodes kimondottan pozitív folyamatnak értékeli a monetáris integráció hatását az európai jóléti államokra. A konvergencia-időszak alatt és után is kedvező változások mentek végbe, olyanok, melyek fenntarthatóvá tették a jóléti államokat. A szigorú fiskális politikának valóban jótékony hatása volt az elmúlt időszakban, de vajon meg tud-e majd küzdeni a országokat ért aszimmetrikus sokkokkal? Ehhez véleményem szerint mindenképpen szükség lenne a munkaerő országok közötti mobilitásának fokozására és a fiskálispolitika innovatívabb megközelítésére.

A jóléti rendszerek fenntarthatóságát biztosító reformok – tények és tervek

A már meghozott reformokra vonatkozó kérdésre a válaszok tényeken alapulnak, ezért ebben a részben a tények – nem pedig a vélemények – összegzésére kerül sor. Elemzésre és következtetésekre levonására csak a javasolt reformoknál lesz mód.

TANULMÁNYOK

Az európai jóléti rendszerek reformjait a következő általános tendenciákkal jellemezhetjük (Rhodes, 2001 és Scharpf, 2000):

- A költségvetés főösszegét minden országban próbálták leszorítani.
- Az újraelosztás mértéke a kilencvenes években alig változott.
- A legtöbb országban kialakították az aktív jóléti juttatások rendszerét.
- A szociálpolitikai kiadásokat egyre inkább adóbevételekből fedezik az államok, a munkához kapcsolódó járulékok csökkentek. (A kiadásokhoz szükséges plusz bevételeket az adóalap szélesítéséből kapták.)

Konkrétumokat mindketten országcsoportokra bontva fogalmaznak meg, csoportosítási szempontjuk azonban eltérő. Scharpf a hagyományos hármast követi (angolszász, skandináv és kontinentális jóléti államok), míg Rhodes ugyan szintén három csoportra bontja az EMU tagországait, ám ehhez más szempontokat vesz figyelembe. Franciaországot, Németországot, Belgiumot és Ausztriát egy csoportként kezeli, az ő esetükben leginkább a magas munkanélküliségi kiadások által a társadalombiztosításra nehezedő nyomást kellett a reformokkal enyhíteni. A második csoporthoz Spanyolország, Portugália és Olaszország tartozik, ahol a reformok elsősorban az igazságosabb elosztást tűzték ki célul. Míg a harmadik csoport tagjai olyan országok (Hollandia, Írország és Finnország), amelyeknek már viszonylag korán szembe kellett nézniük a recesszió következtében sürgetővé vált jóléti reformokkal. A Maastrichti konvergencia számukra a reformok folytatását jelentette.

A szükséges jóléti reformokat Ferrera és Rhodes három nagy terület vonatkozásában vizsgálta: a munkaerőpiac, a társadalombiztosítás és az egészségügy területén. A munkaerőpiacon – véleményem szerint – a legfontosabb teendőket az alábbiakban lehet összefoglalni:

- alacsony bérezésű munkahelyteremtés ösztönzése,
- kötelező minimálbérek bevezetése ott, ahol eddig még nem került erre sor,
- IT-ismeretek széles körű oktatása, 21. századi infrastrukturális beruházások ösztönzése,
- szociális párbeszéd intézményesítése vagy erősítése,
- aktív eszközök kiépítése, melyek a munkában maradást, illetve a munkába való visszaállást támogatják.

A társadalombiztosítás területén az elkövetkező évtizedekben, úgy gondolom, a legnagyobb kihívást a nyugdíjrendszerek átalakítása jelenti majd, ahol a reformok általános céljaként a foglalkoztathatóság növelését és a járulékszámítás átalakítását jelölhetjük meg. A másik legnehezebb feladatot a kötelező és az önkéntes biztosítás megfelelő arányának kiépítése jelenti. Az egészségügy reformja szintén nem kevés fejtörést okoz majd az európai országoknak. Ezen a területen a szakértők az univerzalitás csökkentését javasolják, bizonyos szolgáltatások térítéskötelességének bevezetésével. A legnehezebb kérdés vé-

leményem szerint itt is az: hogyan lehet a magán- és az állami szerepvállalás megfelelő arányát úgy megtalálni, hogy az ne jelentse az európai szociális modell erodálását. Ezenkívül ösztönözni kell a tényeken alapuló orvoslást, a megelőzést, a betegek felelős gondolkodását – hogy csak a legfontosabbakat említsem.

A jövőben megvalósítandó reformokat – Rhodes szerint – bizonyos kedvezőtlen folyamatok megnehezíthetik. Az általa említettek közül a munkaerő országok közötti áramlásának nehézkességét, a tagállamok közti szolidaritásvállalás hiányát, a szigorú fiskálistudományt (Stabilitási és Növekedési Paktum), illetve az országok gazdaságpolitikai autonómiájának gyengülését tartom a legfontosabb problémaforrásnak.

Az Európai Unió és a jóléti rendszerek átalakítása

Már 1993-ban és 1994-ben is születtek bizottsági dokumentumok, melyek a versenyképesség és a szolidaritás összeegyeztethetőségét vizsgálták. Az új kihívásokra azonban legelőször az Amszterdami Szerződésben született közösségi válasz, ahol a foglalkoztatáspolitikai már önálló címmel szerepel. A foglalkoztatás önmagában azonban nem tud minden problémát megoldani – állítja Gyulavári –, a tagállamoknak nagy figyelmet kell fordítaniuk a szegénység és a szociális kirekesztettség orvoslására. A 2000-ben közreadott Európai Szociálpolitikai Menetrend értelmében az európai szociálpolitikában, foglalkoztatásban és a szociális párbeszédben is a „minőség” lett a kulcsszó.

Az EU azon politikaterületeken, amelyek megmaradtak tagállami hatáskörben, de amelyeknél gazdasági vagy társadalmi okok indokolták a magasabb szintű összehangolást, a nyílt koordináció eszközét működteti. Ilyen terület a foglalkoztatáspolitikai, a makroszintű gazdaságpolitikai, a strukturális politikai és 2000-től a szociálpolitikai is. A fiskális és monetáris politikai együttműködés, melyet a Gazdasági és Monetáris Unió szempontjából kiemelten fontos együttműködési területnek tartok, nem tud eredményesen működni – mutat rá többek között Smaghi és Casini. Rhodes arra vonatkozó javaslatát, hogy a már működő egyeztetések mellett további jóléti politikaterületeket kell közösségi koordináció alá vonni, a foglalkoztatáspolitikai együttműködés mintájára, megvalósíthatónak vélem. Az EU is újítással kíván élni az egyeztetési csatornák működtetését illetően, megpróbál nagyobb egységességet teremteni közöttük. Rhodes szerint ezeknek az együttműködéseknek a keretét a gazdaságpolitikai egyeztető eljárás, illetve az Általános Gazdaságpolitikai Irányelvek című dokumentum jelenthetné. Az egyeztetéseket azonban két területre összpontosítanák: a szociálpolitikára és a fiskális politikára. Erre a racionalizálási lépésre véleményem szerint nagy szükség lenne ahhoz, hogy a rendszer ne folyjon ki az EU kezei közül.

Összegzés

Az európai jóléti államok számára nagy kihívást jelent a globalizációhoz és a gazdasági és monetáris integrációhoz való alkalmazkodás. Ennek a tanulmánynak az volt a célja, hogy próbálja megvilágítani és megválaszolni azokat a kérdéseket, amelyek az alkalmazkodási folyamat során felmerültek, illetve felmerülhetnek.

Először arra a kérdésre kerestem a választ, hogy az áru- és tőkepiaci globalizáció milyen szerepet játszott a jóléti államok reformjainak elindításában. Véleményem szerint a globalizáció valóban egyik kiváltó oka volt a jóléti reformoknak Európában. A kiélezett versenyben ugyanis hamarabb jelentkeztek azok a problémák, amelyek a belső fejlődés következtében már lappangtak a teljesítőképességük határához érkező jóléti államokban. Bizonyos átalakításokkal – a társadalmi igazságosság alapelveinek csorbítása nélkül – létrehozhatók olyan jóléti államok, amelyek vállalataikkal versenyképesek tudnak maradni a nemzetközi piacokon.

A második kérdés azt vizsgálta, hogy az európai monetáris integráció ellentétben áll-e a szociális kohézió fenntartásának, illetve növelésének célkitűzésével. Amennyiben nem, akkor vajon elképzelhető-e, hogy megvalósul Európában bizonyos szintű szociális integráció? A kérdés első részét illetően a vélemények nagyon végletesek voltak, a másodikban azonban sokszínű válaszokat olvashattunk arra vonatkozóan, ki milyen eszközökkel tartja megvalósíthatónak a szociális integrációt az Európai Unióban. A megoldási lehetőséget legtöbben abban látják, hogy bizonyos állampolgári jogokat szupranacionális szintre lehetne emelni.

Harmadszor, az euró-övezet országaiban milyen intézkedések születtek a jóléti rendszerek fenntarthatóvá tételére? Az erre a kérdésre adott válaszokat legegyszerűbb felsorolásba foglalni:

- A költségvetés főösszegét minden országban próbálták leszorítani.
- Az újraelosztás mértéke a kilencvenes években alig változott.
- A legtöbb országban kialakították az aktív jóléti juttatások rendszerét.
- A szociálpolitikai kiadásokat egyre inkább adóbevételekből fedezik az államok, a munkához kapcsolódó járulékok csökkentek. (A kiadásokhoz szükséges plusz bevételeket az adóalap szélesítéséből kapták.)

A negyedik kérdés arra vonatkozott, hogy a már meghozott reformokon túl milyen továbbiakra lenne szükség ahhoz, hogy az EMU országai ún. aktív és dinamikus jóléti államokká válhassanak? A reformokat a munkaerőpiac, a társadalombiztosítás és az egészségügy területén külön érdemes vizsgálni. A munkaerőpiacon a munkában maradáshoz és a munkába való visszaállást kell megfelelő eszközökkel elősegíteni. A társadalombiztosítás legnagyobb kihívása a nyugdíjrendszer átalakítása lesz, ezenkívül a magán és az állami szerepvál-

lás megfelelő arányának kialakítása is fontos feladatnak ígérkezik. Az egészségügyben csökkenteni kell az univerzalitás szintjét, a betegeket pedig felelős gondolkodásra és megelőzésre kell ösztönözni.

Végül arra a kérdésre is választ szerettem volna kapni, hogy az Európai Unió hogyan segíti tagállamait saját jóléti rendszereik átalakításában. Az EU már az kilencvenes évek eleje óta próbál lépéseket tenni ezen a területen, melyek közül az 1997-ben indult foglalkoztatáspolitikai együttműködés mérföldkőnek számított. Viszonylag sikeresnek értékelik a szakértők a gazdaságpolitikai egyeztető eljárásokat is, amelyek 1999-től váltak rendszeressé. A monetáris és fiskális politikai együttműködés azonban sikertelennek bizonyult. Nagy előrelépés viszont, hogy 2000-től a szociálpolitikai kérdéseket is nyílt koordináció alá vonták a tagállamok.

Köszönetnyilvánítás

Köszönetemet szeretném kifejezni dr. Czúcz Ottó alkotmánybírónak, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék egyetemi tanárának a dolgozat megírása során nyújtott segítségéért.

Irodalomjegyzék

- Adnett, N. (2001): Modernizing the European Social Model: Developing the Guidelines. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39. No. 2., pp. 353–364.
- Atkinson, R. and S. Davoudi (2000): The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38. No. 3., pp. 427–448.
- Burgoon, B. (2001): Globalization and Welfare Compensation: Disentangling the Ties that Bind. *International Organization*. Vol. 55. No. 3. pp. 509–551.
- European Commission (2000): *European Social Policy Agenda*. <http://europa.eu.int/>
- Faist, T. (2001): Social Citizenship in the European Union: Nested Membership. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 39. No. 1., pp. 37–58.
- Ferrera, M. and M. Rhodes (2000a): Recasting the European Welfare States. *West European Politics*, Issue 23.2., pp. 1–10.
- Ferrera, M. and M. Rhodes (2000b): Building a Sustainable Welfare State. *West European Politics*, Issue 23.2., pp. 257–282.
- Freeman, R. and M. Moran (2000): Reforming Health Care in Europe. *West European Politics*, Issue 23.2., pp. 35–58.
- Gyulavári, T. (2001): Bevezető gondolatok az Európai Szociálpolitikai Menetrendhez. In: Európai Szociálpolitikai Menetrend (dokumentum): Esély, 2001. 5. sz., pp. 92–109.
- Jensen, S. C. (2000): Neofunctionalist Theories and the Development of European Social and Labour Market Policy. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38. No.1., pp. 71–92.
- Mosely, L. (2000): Room to move: International Financial Markets and National Welfare States. *International Organization*, Vol. 54. No. 4., pp. 737–773.
- Rhodes, M. (2001): Why EMU Is – or May Be – Good for European Welfare States?

TANULMÁNYOK

- In: Dyson, K. (ed.): *The European State and the Euro: Playing the Semi-Sovereignty Game*. Oxford University Press 2001.
- Rodrik, D. (1998): Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? *Journal of Political Economy*, Vol. 106. No. 5., pp. 997–1032.
- Ross, F. (2000): Interest and Choice in the 'Not Quite so New' Politics of Welfare. *West European Politics*, Issue 23.2., pp. 11–34.
- Schmitter, C. P. and M. W. Bauer (2001): A (Modest): Proposal for Expanding Social Citizenship in the European Union. *Journal of European Social Policy*, Vol. 11. No. 1., pp. 55–65.
- Scharpf, W. F. (2000): The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. *Journal of European Public Policy*, Vol. 7. No. 2., pp. 190–228.
- Smaghi, B. L. and C. Casini (2000): Monetary and Fiscal Policy Co-operation: Institutions and Procedures in EMU. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38. No. 63., pp. 375–391.