

VIRPI TIMONEN

## Veszélyben a szociális biztonság?<sup>1</sup>

Az EU-tagság hatása a finn jóléti államra

### Hogyan változott meg a finn szociálpolitika a tagságra való felkészülés során, illetve az Európai Unióhoz való csatlakozás után?

Az uniós tagság ötödik évében a finn jóléti államon nem mutatkoznak a súlyos erózió jelei. Azt sem állíthatjuk, hogy a finn szociálpolitikában az elmúlt években bekövetkezett változások az Európai Unióhoz (EU) és az Európai Monetáris Unióhoz (EMU) való csatlakozásból következtek volna. Mivel az európai szociálpolitika kiterjedése és hatása igen korlátozott, és mivel az EU szociálpolitikája nagyrészt nem illik bele a szociálpolitika hagyományos definíciójába (mely szerint a szociálpolitika a teljes népességre kiterjedő redisztribúciót célzó transzferek és szolgáltatások rendszere), ez a tanulmány főképp az EU- és az EMU-tagságnak a finn szociálpolitikára gyakorolt *indirekt* hatásaira koncentrálna. Azt igyekszünk bizonyítani, hogy miközben a politikusok a szociálpolitika átalakítását gyakran *magyarázták és igazolták* az EU-tagság alapján, és miközben a központi döntéshozók nyilvánvalóan nagyon eltökélten igyekeztek eleget tenni a közeledés elvárásainak, a makrogazdasági feltételek teljesítése érdekében gyakorolt nyomás nem állt kapcsolatban az EU-hoz való csatlakozás céljaival. A jóléti állam átalakításának fő oka egyrészt a recesszió volt, ami erodálta a jóléti állam pénzügyi alapját, másrészt a makrogazdasági menedzsment szabályainak megváltozása, ami a gazdasági válságra adott gazdasági és szociálpolitikai válaszok jórésztét használhatatlanná tette. Emellett a szociálpolitika átalakításának logikája és részletei csak akkor érthetőek, ha figyelembe vesszük a szociálpolitika *belső* struktúráit, intézményeit és politikai örökségét.<sup>2</sup> A tanulmányban először leírjuk a finn szociálpolitikának az 1990-es években végbement változásait, majd megvizsgáljuk az EU és EMU várt és valóságos szociálpolitikai következményeit, következtetéseinkben pedig az európaizálásban közreműködő hazai aktorok szerepét hangsúlyozzuk.

A finn jóléti állam nem ment át szisztematikus változáson az 1990-es évek átalakulásainak következtében. Finnország továbbra is a szociális ellátás különösen átfogó modelljét követi. Bizonyos transzfer-jövedelmek univerzális jellege megszűnt (a nemzeti nyugdíj és az alaptáppénz), de

1 A tanulmány megjelenési helye: Journal of European Social Policy, 9. évf., 3. szám, 1999. augusztus, 253–261. o.

2 Ezzel a kérdéssel korábban részletesen foglalkoztam (lásd: Timonen, 1999).

ennek hatása az igénybevevőkre nem volt túl nagy.<sup>3</sup> A keresethez kapcsolódó ellátások továbbra is relatíve magas színvonalon biztosították a kiesett jövedelem pótlását, és ezzel nem ösztönöztek a magánbiztosítás igénybevételére. A végső lehetőségként adott segélyek ma már szorosabban kötődnek a jövedelemvizsgálathoz, de még így is hatékonyan akadályozzák meg a szegények arányának növekedését. A nemzetközi statisztikák azt mutatják, hogy Finnország a jóléti kiadások területén még mindig egyike a világ vezető országainak (OECD Economic Surveys, Finland, 1998; OECD Economies at a Glance, Structural Indicators, 1996; OECD Historical Statistics, 1997). Relatíve egyenlő jövedelemelosztás, alacsony szegénységi ráta, világszínvonalú állami szolgáltatások, és sok más tény bizonyítja, hogy a finn jóléti állam jó egészségnek örvend (Ministry of Social Affairs and Health, 1996a; Ministry of Social Affairs and Health, 1998a 1998b, 12). Ez különösen jelentős, ha figyelembe vesszük azt a hatalmas nyomást, amit a tömeges munkanélküliség és a segélyezetttek számának növekedése gyakorol a társadalombiztosításra (Ministry of Social Affairs and Health, 1998b, 11; Nordic Social Statistical Committee, 1998, 135).

Mindazonáltal jelentős változások is történtek.<sup>4</sup> Mindenekelőtt a fizetett munkát hangsúlyozzák a szociális biztonság alapjaként és forrásaként, ahogy az nyilvánvaló abból, hogy jogosultsági kritériumként és erős kötelezettségként határozzák meg a segély ellentételezésekképpen a munkát, illetve a képzésben való részvételt. A segélyre való jogosultságot egyre kevésbé az állandó lakóhely vagy az állampolgárság, és egyre inkább a munka vagy a munkára való hajlandóság kinyilvánítása alapozza meg. Abból, hogy az 1990-es években sok társadalombiztosítási programban nőtt a munkavállalói hozzájárulása, illetve olyan programokban is bevezették a munkavállalói hozzájárulást, melyekért korábban csak a munkaadók fizettek, nyilvánvaló, hogy a korábbinál nagyobb hangsúlyt kapott a kedvezményezett feladása a saját ellátásuk és nyugdíjuk finanszírozásáért.<sup>5</sup> Ez jelentős változás egy olyan társadalombiztosítási rendszerben, amit korábban szinte kizárólag az adókból és a munkaadói hozzájárulásokból finanszíroztak (lásd: Kangas, 1994). Hasonló módon a szolgáltatások költségeit is nagyobb arányban fizetik a felhasználók, mivel megszűnt egyes – főképp egészségügyi – szolgáltatások térítésmentessége. Mindazonáltal, bár csökkent az önkormányzatok támogatása, ami hátrányosan érintette az egészségügyi ellátást és az oktatást, általánosságban nem volt jelentős hanyatlás a közszolgálatok minőségében.

3 Például az alaptáppénzt megvonták bizonyos csoportoktól, mint amilyenek a háztartásbeli feleségek és a főiskolai hallgatók, azzal az idoklással, hogy a betegség nem jelent számukra jövedelemkiesést. Ennek hatása nyilvánvalóan nem volt jelentős.

4 Clayton és Pontusson (1998) több OECD-országban vizsgálta az átalakulás hatását a szociálpolitikára.

5 1990 és 1996 között a szociális kiadások finanszírozásában a munkavállalói részesedés 8 százalékról 13 százalékra növekedett. Ugyanebben a periódusban a munkaadói hozzájárulás részesedése 44 százalékról 35 százalékra csökkent, és a közhivatalok hozzájárulása 41 százalékról 45 százalékra növekedett. Ezzel a szociális kiadások terhének jó része a munkaadókról a munkavállalókra és az államra került (Nordic Social Statistical Committee, 1998, 146 Ministry of Social Affairs and Health 1998b, 20).

## **Melyek voltak az EU-tagság várt szociálpolitikai következményei?**

Mielőtt Finnország belépett volna az Európai Unióba, sok közszereplő fejezte ki aggodalmát amiatt, hogy az EU-tagság esetleg hátrányos hatással lesz a finn szociálpolitika struktúrájára és nagyvonalúságára. Néhányan azt valószínűsítették, hogy a termelési faktorok szabad áramlása, és különösen a tőke korlátlan mozgása a verseny éleződését fogja magával hozni, ennek következtében pedig a jóléti államok közelednek egymáshoz, és a kevésbé nagyvonalú modell válik általánossá. Sokkal súlyosabb aggodalmakat hangoztattak a szomszédos Svédországban az EU-tagság lehetséges szociálpolitikai következményeire vonatkozóan a politikai vezetők és az érdekcsoportok. Finnországban a mezőgazdasággal kapcsolatos aggodalmak sokkal erőteljesebben meghatározták az emberek EU-val kapcsolatos attitűdjeit, mint a szociális kérdések. A Finn Szakszervezetek Központi Szervezete (SAK) például annak ellenére folytatott kampányt az Európai Unióba való belépésért, hogy tudatában volt a lehetséges kockázatoknak, és tagságának legalább fele ellenezte a belépést az unióba.<sup>6</sup>

Amikor Finnország 1995-ben először vett részt az Európai Unió (szociál)politikai döntéshozó testületeinek munkájában, a finn politikusok és bürokraták lelkesedtek a lehetőségért, hogy a finn elképzeléseket és vívmányokat az EU politikájába exportálhatják.<sup>7</sup> Azóta a finn politikai elit számára nyilvánvalóvá vált, hogy a nemzetek fölötti döntéshozás komplex, és az is, hogy a tagországok a szociális kérdésekkel kapcsolatban igen eltérő véleményeket képviselnek. Mostanság az Európai Unió szociálpolitikával kapcsolatos álláspontja a szubszidiaritás elvén alapul, bár néhányan amellett érvelnek, hogy szövetségi szinten is kell bizonyos intézkedéseket hozni, ha a szociálpolitika hatékonyságát fontosnak tartjuk.<sup>8</sup> Annak ellenére, hogy a finn politikai elit számára világosan kiderültek az EU politika realitásai, ma is ők a leglelkesebb hívei az EU-s szociálpolitikának.

Az EU szociálpolitikai dimenziójával kapcsolatos, első, hivatalos nyilatkozatok alaphangját az az aggodalom határozta meg, hogy más EU-országok polgárai kihasználhatják Finnország nagyvonalú szociálpolitikáját („jóléti turizmus”)<sup>9</sup> (Parliamentary Committee on Health and Social Affairs, 1992). Amikor ez a félelem nem materializálódott, a politikusok a finn szociálpolitika bizonyos szervezeti és finanszírozási sajátosságainak megvédését állították a politika fókuszába. Ide tartozott például az alkoholgyártás és -kereskedelem állami monopóliuma és a nyugdíjalapok

<sup>6</sup> Interjú Kaija Kallinen asszonnyal, SAK, Helsinki, 1999. I. 14.

<sup>7</sup> Interjú dr. Arto Kohóval, a finn Szociális és Egészségügyi Minisztérium munkatársával, Helsinki, 1999. I. 14.

<sup>8</sup> Interjú Kari Välimäkival, a finn Szociális és Egészségügyi Minisztérium munkatársával, Helsinki, 1999. I. 14.

<sup>9</sup> A jóléti turizmussal kapcsolatos korai aggodalmak egyik következménye volt a nyugdíj jogosultsági szabályainak megváltoztatása. A nemzeti nyugdíjat korábban a kérelmezéskori lakóhely alapján garantálta a finn állam, most azonban 40 év 16–64 éves kor közötti Finnországban lakás kell a teljes nemzeti nyugdíjra való jogosultsághoz.

pozíciója. Manapság a finn hivatalos közleményekben annak szükségességét hangsúlyozzák, hogy a gazdasági integrációval párhuzamosan fejleszteni kell a szociálpolitikát, mert ez utóbbi nem szorulhat háttérbe, ha a gazdasági integráció hátrányos következményeit orvosolni akarjuk (Council of State Report to the Eduskunta, 1995, 14. 2). A gyakorlatban ez azt jelentené, hogy az EU elfogadja a szociális védelem bizonyos minimum standardjait, ami segítene megakadályozni, hogy bizonyos országok saját versenyképességüket a szociális védelem alacsony standardjainak használatával fejlesszék. Mindazonáltal a hivatalos nyilatkozatok hangsúlyozzák annak szükségességét, hogy a minimum standardokon túl a szociális ellátások törvényi szabályozásának az egyes országok érdekeltségi körében kell maradnia (Council of State Report to the Eduskunta, 1996, 27.2). Röviden, a finn vélemény az EU és a szociálpolitika kapcsolatáról egyrészt hangsúlyozza, hogy a szociálpolitikával kapcsolatos döntések zömének a nemzeti szinten kell maradnia, másrészt kiáll amellett, hogy az EU szintjén koordinálni kell a szociál- és gazdaságpolitikát.

Az Európai Monetáris Unióval kapcsolatban a kormányhivatalnokok gyakran hangsúlyozzák, hogy amennyiben az EMU jó a gazdaságnak, jó a szociálpolitikának is.<sup>10</sup> Véleményük szerint olyankor, amikor igyekeznek az EMU elvárásait teljesíteni, akkor az egészséges gazdaság fenntartásához szükséges intézkedéseket teszik meg, amelyeket mindenképpen meg kellene tenniük, akár tagja az az ország az EMU-nak, akár nem.<sup>11</sup> Ugyanakkor aggodalmat vált ki, hogy a dereguláció önmaga is válthat ki szociális problémákat, különösen, ha a nemzetállamok nem alakítanak ki hatékony politikai eszközöket a szociális problémák, különösen a munkanélküliség leküzdésére (Ministry of Social Affairs and Health, 1998c).

### **Milyen indirekt hatásai vannak a finn szociálpolitikára az EU- és EMU-tagságnak?**

Az Európai Unió mindenekelőtt gazdasági projekt, bár nyilvánvalóan mély politikai és történelmi gyökerei vannak. Részben azt fejezi ki, hogy kézenfekvő, sőt szükségszerű létrehozni a kohézívabb és hatékonyabb egységes európai piacot. Mindazonáltal sok fontos szereplő áll ki amellett, hogy az együttműködést ki kell terjeszteni olyan területekre (például az adórendszerre és a szociálpolitikára), melyek tradicionálisan a nemzetek felségterületei voltak. Az viszont világos, hogy az európai integrációnak a nemzeti szociálpolitikákra gyakorolt legfontosabb hatásai nem az EU szociálpolitikára vonatkozó szabályaiból és rendeleteiből, hanem inkább a gazdaságpolitika változásaiból következnek.

Fontos, hogy különbséget tegyünk itt a nemzetgazdaságok fokozott

<sup>10</sup> Interjú Kari Välimäkipal és Klaus Hallával, a finn Szociális és Egészségügyi Minisztérium munkatársaival (Helsinki, 1999. I. 14. és 15.).

<sup>11</sup> Például Paavo Lipponen miniszterelnök a Szociáldemokrata Párt 1996-os kongresszusán hangsúlyozta, hogy az EMU elvárásai semmiben sem különböznek azoktól a céloktól, amelyeket a finn kormány az EMU-n kívül is kitűzött volna (Social Democratic Party, 1996, 22).

nyitottságának és az EU-, illetve EMU-tagságnak a következményei között. Ebben a tanulmányban amellel foglalkozunk állást, hogy a finn szociálpolitikában az 1990-es években bekövetkezett változások mindenekelőtt és mindenekfelett a gazdasági válság következményei voltak. A gazdasági válság, és különösen a tömeges munkanélküliség nagy nyomást gyakorolt az állam azon képességére, hogy finanszírozza a szociális kiadásokat és teljesítse a közvéleménynek a szociális biztonságra vonatkozó elvárásait.<sup>12</sup> Az EU- és EMU-tagság annyiban volt hatással a nemzeti szociálpolitikai döntésekre, amennyiben ezek arra a veszélyre igyekeztek választ találni, amit a termelés és piac globalizációja jelentett. Így a szociálpolitika átstrukturálásának alapvető oka egyrészt azokban a súlyos nehézségekben rejlett, melyekkel a finn gazdaságnak a kilencvenes évek elejétől közepéig meg kellett birkóznia, másrészt – és az előzőnél hangsúlyosabban – a gazdaság nyitottságában kereshető (ami nagyrészt a hitel- és pénzpiac liberalizálásával függ össze, mely Finnországban az 1980-as évek közepén zajlott le), s ez a makrogazdasági menedzsment néhány tradicionális eszközét használhatatlanná tette. Mind a jóléti állam átstrukturálása, mind az erősödő gazdasági és pénzügyi integráció ily módon részben válasznak tekinthető a globalizáció „szélesebb” jelenségére. Az EU-tagságnak magának természetesen voltak sajátos gazdasági konzekvenciái, mint amilyenek az árak közeledése az átlagos EU-árakhoz és a változások Finnország külkereskedelmében és termelési szerkezetében (Hjerpe és mts., 1998). Mindazonáltal ezeknek a változásoknak a hatása a szociálpolitikára mindeddig minimális volt.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a globalizáció nem vezet szükségszerűen a jóléti állam modelljeinek egymáshoz való közeledéséhez. Ami azt jelenti, hogy a jóléti államok általánosságban hanyatló ágban vannak, ami a kiadások visszafogásában és a szociális jogok korlátozásában nyilvánul meg.<sup>13</sup> Gyakran merül föl a hivatalos közleményekben, hogy a tőkepiacoknál különösen nagy hatalma van a nemzetállamok felett, és a koldus pozíciójába kényszeríthetik mind őket, mind munkavállalóikat. Mindazonáltal Layna Mosley kutatása az államkötvény-piacokról megállapította, hogy a piacokat nem érdekli, hogy a kormányok miképp allokálják a pénzt az országon belül. Ami érdekli őket, és amire reagálnak, az a gazdaság általános egészsége, amit elsődlegesen az infláció és a deficit mértékén mérnek (Mosley, 1999). A külkereskedelem és a pénzpiac növekvő nyitottságának évtizede után teljesen nyilvánvaló, hogy ezeknek a fejleményeknek nem volt nagy hatása Finnország önállóságára a szociálpolitika alkotásában. A gazdaságpolitika manőverezési terének csökkenése nem jelenti automatikusan a szociálpolitika mozgásterének csökkenését.

Az is nyilvánvaló azonban, hogy az „európai integráció kívánalmait” hangsúlyozó retorika igen jellemző volt Finnországban az 1990-es években. Minden költségvetési csökkentést a kormánynak a szociális kiadá-

12 A közvéleménynek a szociális ellátásokra vonatkozó elvárásait azért is különösen nehéz volt teljesíteni, mert a finn jóléti állam igen kiterjedté vált az 1980-as években. Bizonyos ellátások kiterjedése és nagyvonalúsága tekintetében a finn jóléti állam az 1980-as években elérte a skandináv mintákat.

13 Ezt az álláspontot fejtette ki Jonas Pontusson professzor, Workshop in the Center for European Studies, Harvard, 1999. március.

sokat finanszírozó képességére nehezedő külső nyomásra hivatkozva igazoltak. De ezt a retorikát leginkább akkor tudjuk megérteni, ha kísérletnek tekintjük a népszerűtlen intézkedések keltette vádak elkerülésére: amikor a döntéshozók az Európai Unió elvárásaira hivatkoztak, valójában a recesszió következményeire és arra gondoltak, hogy mennyire korlátozza a globalizáció a gazdaságpolitikai döntéshozást. A gazdasági nyomás, amellyel a döntéshozók találkoztak, nagyon reális volt; mindazonáltal ezek nem az európai integrációnak, hanem a gazdasági recesszióknak és annak következményeinek voltak, hogy a kormány képtelen volt a leértékelés vagy a költségvetési deficit nagy arányú növelésének eszközéhez nyúlni. Az viszont érdekes, hogy a politikusok szabadon keverték az európai integrációra és a globalizációra hivatkozó mentségeket, bár az előbbi csak az utóbbival való megbirkózás és az azzal való együttélés kísérlete volt.

A devizapiacok 1991–92-es súlyos zavarai miatt a „piac logikájának” figyelembe vételét és a „piac bizalmának” elnyerését tekintették a legfontosabbnak. Hiba lenne azonban, ha úgy gondolnánk, hogy a nemzetközi pénzpiacnak való, nagyobb mértékű kiszolgáltatottság hozta magával a finn jóléti államot ért komoly gazdasági realitásokat és külső nyomást, ami kikényszerítette, hogy napirendre tűzzék a szociálpolitika átalakítását. Valójában a szociálpolitikának az a szintje, amely Finnországban kialakult, sosem lett volna lehetséges, ha ellentmondott volna a szabad piac működésének. A finn jóléti állam „alapító atyái” azzal igazolták a jóléti állam projektjét, hogy a szociálpolitika gazdasági aktivitásra fogja készíteni és motiválni fogja az embereket, még a vállalkozási szférán kívül is, ami végső soron hozzá fog járulni a piacgazdaság sikeréhez. Röviden, a szociálpolitika igazolása nagy mértékben gazdasági érvrendszeren alapult (Kuusi, 1961). Így a szociálpolitika átalakításának retorikája és realitása az 1990-es években nem jelentett újdonságot.

A ciklikus mozgásokat ellensúlyozó stabilizációs politika sosem játszott olyan nagy szerepet Finnországban, mint Svédországban. Finnországban a nagyon szűk exportszektor versenyképessége mindig abszolút prioritást élvezett. A gazdasági mutatók hanyatlása esetén a szokásos intervenciót a leértékelés, a bérek befagyasztása, a költségvetési és pénzügyi megszorítások jelentették, a munkanélküliség növekedését pedig a stabilizáció költségeként elfogadták (Anderson és mts., 1993, 9). Ebben a vonatkozásban a finn makrogazdasági menedzsment jelentősen különbözött Svédország elkötelezettségétől, mellyel a munkanélküliség ellen harcolt. Finnország nagyon kevés kölcsönt vett fel az 1980-as évek végéig, az adósságállomány ebben az időben a GDP kb. 20 százalékát tette ki. A adósságállomány ezután pár év alatt a GDP 60 százalékára növekedett (Ministry of Social Affairs and Health, 1996a, 18). Az adósságállomány gyors növekedésére adott finn válasz annak eltökéltségét tükrözte, hogy a kiadásokat amennyire csak lehet, csökkenteni fogják, míg Svédország – ahol megszokták az eladósodás magasabb szintjét – a nagyobb adósság-teher ellenére lassabban reagált.

A takarékoság nem volt új Finnország számára, mivel az ország tradicionálisan került a hitelfelvételre, és kész volt megfizetni a stabilizáció magasabb munkanélküliségben és kevésbé nagyvonalú szociális ellátá-

sokban megnyilvánuló árát. Mindemellett a gazdaság hosszú ideje nagyon nyitott volt a nemzetközi kereskedelem vonatkozásában. Az 1990-es évek fejleményei pedig jelentősen megváltoztatták az ország gazdasági helyzetét és manőverezési terét. Az 1990-es évek elején a finn gazdaság elmerült a gazdasági válságban, amit a negatív növekedés évei követtek, nemcsak Finnország, hanem az OECD standardjaihoz képest is rekord munkanélküliségi rátával és gyorsan növekvő adósságállománnyal. Ekkor a gazdaságpolitika új doktrínáját fejlesztették ki, amely szigorú gazdaságpolitikát jelentett az infláció, az adósság, a kamat és a költségvetési hiány alacsony szintjéhez, melyek az Európai Unióban a legalacsonyabbak között voltak. Ez nyilvánvalóan jelentős változást jelentett a korábbi politikához képest, annak ellenére, hogy korábban sem élvezett a teljes foglalkoztatás oly erős elsőbbséget, mint Svédországban. Nagyon nehéz lett volna a nagy mértékű recesszióval megbirkózni a korábbi makrogazdasági modell keretei között, a gazdaságpolitika kiterjedésének és eszközeinek restriktívja azt jelentette, hogy bizonyos cselekvésmódok a továbbiakban nem voltak használhatóak, ugyanakkor új eszközöket kellett bevezetni a gazdaság megmentése és a szociális ellátások megőrzése érdekében.

A belpolitikai és gazdasági elitek nyilvánvalóan nagyon érzékenyek voltak a környező világban és az országon belül bekövetkezett változásokra. A legtöbb döntéshozó nem látott más alternatívát, mint a takarékoskosságot, amely a szociálpolitikát is érintette. Mindazonáltal – ahogy már fentebb említettük – a kiadások visszafogása nem veszélyeztette a finn jóléti állam alapvető struktúráját, és a költségcsökkentés oly módon ment végbe, ami nem sértette a szociális ellátás modelljét. A „váltás” az új politikai modellt, amely kizárta a leértékelést és a magas inflációt, nem volt átmenet nélküli. Az 1990-es évek elején a finn gazdaság és jóléti állam lehetséges túlélési stratégiáival kapcsolatos politikai vitákban két ellentétes álláspont ütközött össze. Az egyik szerint, melyet az 1991–95 között hatalmon lévő jobbközép kormány minisztereinek többsége vallott, a kiadások szintjét be kell fagyasztani, a hitelfelvételt szigorú pénzügyi fegyvellemmel meg kell szüntetni, és a finn gazdaság versenyképességét az alacsonyabb költségekkel és nem a periodikus valuta-leértékelésekkel kell növelni. A másik álláspont szerint Keynes elveit kell követni, mert csak ez segítheti elő a krízisből való kilábalást. Ennek az álláspontnak a képviselői – főleg a baloldali ellenzék és a szakszervezetek – azzal vádolták a kormányt, hogy az egészséges állami költségvetést előnyben részesíti az állampolgárok jólétével és munkahelyeivel szemben. A baloldali pártok (a Szociáldemokraták és a Baloldali Tömörülés) „áttérése” a jobboldali álláspontra érdekes folyamat volt. Először felhagytak azzal, hogy a jobbközép kormányt kárhóztassák a takarékoskosságért. Majd Paavo Lipponen a jövőbeni (szociáldemokrata) miniszterelnök 1994 augusztusában elismerte, hogy a jóléti állam olyan mély krízisben van, hogy reformok nélkül nem lehet továbbfinanszírozni. Ezt a beismerést megismételték a Szivárvány Koalíció (tagjai: a Szociáldemokrata Párt, a Baloldali Tömörülés, a Konzervatív Koalíció Pártja, a Svéd Néppárt és a Zöldek) 1995-ös programjában, amely megállapította, hogy a jóléti álla-

mot meg kell reformálni, összhangban Finnország gazdasági forrásaival (Programme of the Rainbow Coalition, 1995).

Miközben a döntéshozók az 1990-es évek elején gyakran igazolták a megszorításokat az EU-tagság alapján, az évtized későbbi éveiben az EU- és EMU-tagság előnyeit hangsúlyozták. A Szociáldemokrata Párt Központi Bizottsága 1997-ben megállapította, hogy az EMU-tagság képessé teszi Finnországot az infláció és leértékelés csapdájából való megszabadulásra, ami hátráltatná Finnország termelési struktúrájának fejlődését (Social Democratic Party, 1997). A kormány amellet érvelt, hogy a strukturális változásokra és a megszorításokra szükség van a finn jóléti állam magjának *megőrzéséhez* (Council of State Report to the Eduskunta, 1996, V. 11.). A Szociáldemokrata Párt a hatékonyságot és a „szükségtelen” kiadások elkerülését hangsúlyozta, emellett kinyilvánította, hogy a szociális kiadások nem léphetik túl az ország teherbíró-képességét (Social Democratic Party, 1996).

Mindebből világos, hogy a jobbközép és a Szivárvány kormány ugyanazokat az elveket tette magáévá a szükséges gazdaságpolitika vonatkozásában. Minden baloldali, centrum- és jobboldali párt, amely képviseltette magát az Aho–Lipponen kormányban, az infláció alacsony szintjét, az államadósság és a költségvetési hiány csökkentését tekintette a gazdaságpolitika legfontosabb céljának. A baloldali pártok mindegyike kinyilvánította, hogy a legfontosabb célok közé tartozik a munkanélküliség felére csökkentése, de ugyancsak egyöntetűen elismerték ennek kivihetlenségét az államadósság és a költségvetési hiány növelése nélkül. Ahogy a recessziót felváltotta a növekedés és javulás időszaka, az EU- és EMU-tagságot egyre inkább úgy mutatták be, mint ami elősegíti Finnország alkalmazkodását a globális gazdasághoz, és hozzájárul a gazdaság „egészségéhez”, amire okvetlenül szüksége van a világgazdasági hatásoknak kitétt kis országnak. Miközben az EMU-tagság mind ez idáig nyilvánvalóan nem veszélyeztette a szociális biztonság finn modelljét, a közkeletű vélemény szerint egy újabb recesszió súlyos károkat okozhat a finn jóléti államnak, annak ellenére, hogy Finnország előrelátó intézkedéseket tett, amennyiben kríziskezelő alapokat hozott létre és csökkentette az adósságot (lásd: Saari, 1999, 502–506.).

### **Milyen hatással van az EU szociálpolitikája a finn jóléti államra?**

Sok okból a szociális biztonság a politika olyan területe, amely láthatóan különösen jól védett a nemzetek feletti hatásokkal szemben. Az EU szociálpolitikája és az EU törvényei nem hoztak különösebb változást a finn szociálpolitikában, mivel az EU törvényhozó és végrehajtó szervei csak igen korlátozott mértékben tudják befolyásolni és kikényszeríteni a szociálpolitikai törvényhozást (lásd: Kari, 1997). A befolyásolási képesség némiképp bővült az amszterdami szerződéssel, de továbbra is szükséges a konszenzus azokon a területeken, melyeket a jóléti állam „kemény magjának” tekintenek. Jelen tanulmánynak azonban nem célja annak részletekbe menő elemzése, hogy miért korlátozott a szociálpolitikai dön-

téshozás az EU szintjén (ennek elemzéséért lásd: Kari, 1997; Liebfried és Pierson, 1992, 1995).

A finn szociálpolitikában az EU-tagság következtében történt változások marginálisak voltak, és a legjobban úgy jellemezhetők, hogy nem szándékolt következményei voltak olyan politikai változásoknak, melyek az EU által nagy mértékben befolyásolható területeken következtek be. Ilyen területek a verseny szabályozása vagy bizonyos foglalkoztatáspolitikai kérdések (például a foglalkoztatás-egészségügy és a munkavédelem, az EU más tagállamokban dolgozó polgárainak a jogai, a férfiak és nők egyenlő jogai). Az EU-törvényhozás hatásának legszembetűnőbb jellemzője, hogy a munkavállaló népességre korlátozódik, olyan csoportokra, akik más tagállamokban dolgoznak. A strukturális alapoknak, mint amilyen az Európai Szociális Alap (ESZA) és az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), van hatása a nem foglalkoztatott népességre is, de Finnország esetében ezek hatása elhanyagolható volt, és főképp arra szolgált, hogy kiegészítse a nemzeti kezdeményezéseket.<sup>14</sup>

A finn szociálpolitika szélein, az EU-tagság következtében végbement változások némelyike a finn politika olyan sajátosságaiból eredeztethető, melyeknek fenntartása az EU törvényeinek megszegését jelentette volna. Ezek közül a legfontosabb az állam alkohol-gyártási és -kereskedelmi monopóliumának enyhítése annak érdekében, hogy engedelmessé váljanak a versenyt szabályozó törvénynek, ami valószínűleg komoly veszteséget okozott az államkincstárnak, ugyanis az állami bevételek mintegy 10 százaléka az alkohol gyártásából és eladásából származott. A monopólium megszüntetése jelentős változás, bár mostanság úgy tűnik, hogy az állam meg tudja tartani az alkohol viszonteladási monopóliumát (lásd: Saari, 1999).

A Barber-eset hatása, amelynek során az Európai Bíróság döntést hozott a bizonyos nyugdíj-fajtákhoz kapcsolt életkori limittel kapcsolatban, a nők nyugdíjba meneteli korának növekedését hozta magával bizonyos kiegészítő nyugdíjrendszerekben (Ministry of Social Affairs and Health, 1996b). A Kohl- és Decker-esetek kapcsán a bíróság megállapította, hogy a szociálpolitika a nemzetek döntési kompetenciájába tartozik, de a Szerződés néhány bekezdése (30, 36, 59 és 60 a javak és a szolgáltatások szabad áramlásáról) a szociális biztonságra vonatkozik. Ennek volt némi hatása a más tagállamokból jövő polgárok helyzetére a finn szociális ellátásban, és a finn polgárok helyzetére más tagállamokban. Mindent egybe véve azonban mindezek legfeljebb a nemzeti szociálpolitikák részleges egyeztetését jelentik, semmint a szociálpolitika magjának harmonizációja felé vezető lépéseket.<sup>15</sup>

14 Interjú Kari Vinnivel, a Szociális és Egészségügyi Minisztérium munkatársával, Helsinki, 1999. I. 14. Például az Európai Szociális Alap az úgynevezett Harmadik Cél programon keresztül támogatta a finn foglalkoztatási és képzési politikát (1995–1999). Ezeknek a programoknak – melyeknek célja a hosszú távon munkanélküli fiatalok számának csökkentése volt – a teljes költségvetése 5,4 millió finn márka volt, amelyből 1,5 millió finn márkát biztosított az ESZA.

15 Interjú dr. Marija Sakslinnal, Helsinki Egyetem, 1999. I. 15.

### Következtetések

Széles körű egyetértés alakult ki a finn politikai vezetők, köztisztviselők, sőt szakszervezeti aktivisták körében arra vonatkozóan, hogy az EMU jótékony hatással van a finn jóléti államra, mivel jó a gazdaságnak. Figyelembe véve a finn szociálpolitika népszerűségét és a takarékoság mellett elkötelezett erős koalíció hiányát, a finn jóléti államra leselkedő legnagyobb veszélyt egy újabb súlyos recesszió jelentené. Tekintettel arra, hogy a jelenlegi államadósság sokkal nagyobb, mint az 1990-es évek elején volt, és több gazdaságpolitikai eszköz nem használható, a finn kiviteli piacon bekövetkező gazdasági hanyatlásnak a szociálpolitikára gyakorolt hatása végzetes lehet.

Eltérően Finnország döntésétől, a svéd kormány 1997-ben az első körben visszautasította az EMU-hoz való csatlakozást. Egy svéd gazdaságpolitikai bizottság 1996-ban arra az álláspontra jutott, hogy az EMU-hoz való korai csatlakozás komoly kockázatot jelentene a svéd gazdasági és szociális modell számára, tekintettel a svéd közkiadások gyengeségére és a folyamatosan magas munkanélküliségre. Calmfors professzor, a bizottság egyik tagja szerint Svédországnak „meg kell őriznie képességét a pénzügyi és monetáris politika független alakítására arra az esetre, ha az országot ismételten sújtaná a munkanélküliség növekedése”. Amennyiben a termelés ismételten csökkenne és a munkanélküliség növekedne, „politikai szempontból kivihetetlen lenne, hogy Svédország az ebből következő krízist – az alkalmazkodás központi elemének tekintett – rugalmas bérekkel vagy a munkaadói hozzájárulás csökkentésével kezelni tudja, ezt ugyanis lehetetlenné tenné a szabályozott monetáris politika és az EMU szigorú szabályai, melyek korlátozzák a költségvetési hiány mértékét” (Financial Times, 1996).

A svéd politikusok és a svéd közvélemény nyilvánvalóan jobban ragaszkodott a makrogazdasági menedzsment hagyományos eszközeihez, és jobban is bízott ezekben, mint finn ellenlábasaik, annak ellenére, hogy mindkét ország hasonló helyzetben van a világgazdaságban. Ez nagy valószínűséggel részben annak tudható be, hogy a gazdaságpolitika korábbi finn modellje és az EMU által elvárt rezsim között kisebb különbség volt, mint Svédország hagyományos ciklus-kiegyenlítő politikája és az EMU szigorú monetáris politikája és költségvetési fegyelme között. (Ezzel nem azt akarjuk mondani, hogy Svédországnak nem kellett szigorú monetáris és költségvetési rendszert bevezetnie az 1990-es években, csak annyit kívánunk jelezni, hogy vonakodott bizonyos központi politikai eszközöket alkalmazni.)

A közvélemény és más politikai megfontolások ellenére az EMU-tagóság – tekintettel a finn gazdaság szűk bázisára – nyilvánvalóan kockázatosabb volt Finnország számára, mint amilyen Svédország számára lett volna. Ez további bizonyítéka annak, hogy nagyon vékony az elválasztó vonal az európaizálás külső kényszerei és a belpolitika szereplői, illetve arénái között. Az európaizálás nem szükségszerűen valamiféle külső kényszer (például Norvégia dönthetett úgy, hogy nem csatlakozik az EU-hoz, Svédország pedig úgy, hogy nem csatlakozik az EMU-hoz), hanem gyakran a belpolitika és a belpolitikusok műve. Az európaizálást a jóléti

kiadások csökkentését és a jóléti intézmények átalakítását kikényszerítő erőként mutatták be, és a szociálpolitika átalakításának igazolására használták fel azok a belpolitikai erők, amelyek így igyekeztek elkerülni a népszerűtlen intézkedések következményeit. Valójában a finn szociálpolitika átalakítása mindenek előtt egy nagyon súlyos recesszió következménye volt, ami párosult a döntéshozók képtelenségével, illetve motivátlanságával, hogy a leértékelés és túlköltekezés tradicionális gazdaságpolitikai eszközt használják. Az 1990-es évek végén, amikor a politikusok igyekeztek megvédeni az EMU-tagságról szóló korábbi döntést, azzal érveltek, hogy az EMU-tagság jó a finn szociálpolitikának, amennyiben segíti a gazdasági teljesítmény javulását; továbbá az EMU-tagságból fakadó elvárásokat akkor is teljesíteni kellene, ha az ország nem volna a szervezet tagja. Az utóbbi érv valószínűleg helytálló, és emiatt hibás a finn szociálpolitika változásait az EU- és EMU-tagságból magyarázni. Az EMU-nak a szociálpolitikára tett jótékony hatásaira vonatkozóan a rossz idők tehetnének tanúbizonyságot, de ezek az idők eddig még nem jöttek el.

*Fordította: Kozma Judit*

### Hivatkozások

- Anderson, J., Kosenem, P. és Vartiainen, J. (1993): The Finnish Model of Economic and Social Policy. Series A: 401. Åbo: Nationalekonomiska Institutionen.
- Clayton, Richard és Pontusson, Jonas (1998): Welfare-state Retrenchment Revisited. *World Politics*, 51, 67–98.
- Council of State Report to the Eduskunta on Finland's EU Policy. 1995. II. 14.
- Council of State Report to the Eduskunta on Finland's EU Policy, 1996. XI. 5.
- Council of State Report to the Eduskunta on the IGC. 1996. II. 27.
- Financial Times (1996): Sveden Urged to Delay EMU Entry. november 5., 3.
- Hjerppe, R., Mäkelä, P. és Voipio, I. B. (1998): Finland as a Member of European Union – First Experiences. Helsinki, Government Institute for Economic Research.
- Kangas, Olli (1994): The Merging of Welfare State Models? *Journal of European Social Policy*, 4 (2), 79–94.
- Kari, Matti (1997): Sosiaalinen Eurooppa ja Suomi. EU:n Sosiaalipolitiikka Suomen Näkökulmasta (A szociális Európa és Finnország. Az EU szociálpolitikája finn perspektívából). Juva, Atena.
- Kuusi, Pekka (1961): 60-hivun sosiaalipolitiikka (Social Policy for the 1960s). Porvoo-Helsinki, WSOY.
- Liebfried, Stephen és Pierson, Paul (1992): Prospects for Social Europe. *Politics and Society*, 20 (3), 333–366.
- Liebfried, Stephen és Pierson, Paul (1995): *European Social Policy*. Washington, DC, The Brookings Institution.
- Martin, Andrew (1996): What Does Globalisation Have to Do With the Erosion of Welfare States? Program for the Study of Germany and Europe Working Paper Series 7.5, Harvard University.
- Ministry of Finance (1991): Talouspolitiikka linja – Kansantalouden kehitys ja talouspolitiikka vuosina 1991–1995 (A gazdaságpolitika vázlata – a nemzetgazdaság és a gazdaságpolitika fejlődése 1991–1995).
- Ministry of Finance (1998): Julkisen talouden näkymiä ja haasteita (Kilátások és kihívások a közgazdaságban), Helsinki.

## **SZOCIÁLPOLITIKA AZ UNIÓBAN**

- Ministry of Social Affairs and Health (1996a): Toimeentuloturvakatsaus (Riport az állampolgárok jólétéről), Helsinki.
- Ministry of Social Affairs and Health (1996b): Barbertyöryhmän loppumustio (A Barber-munkabizottság zárójelentése), Helsinki.
- Ministry of Social Affairs and Health (1998a): Povertry and Social Exclusion in Finland in the 1990s. Helsinki.
- Ministry of Social Affairs and Health (1998b): Social Protection in Finland 1996. Helsinki.
- Ministry of Social Affairs and Health (1998c): Pathway for Social Protection in Europe. Helsinki.
- Mosley, Layna (1999): Room to Move: International Financial Markets and the European Welfare State. Tanulmány, ami a Harvard University globalizációról szóló műhelyére készült.
- Nordic Social Statistical Committee (1998): Social Protection in the Nordic Countries 1996. Scope, Expenditure and Financing.
- OECD (1996): OECD Economies at a Glance. Structural Indicators 1996. Paris.
- OECD (1997): OECD Employment Outlook. July 1997. Paris.
- OECD (1997): OECD Historical Statistics 1960–1995.
- OECD (1998): OECD Economic Surveys. Finland. Paris.
- Parliamentary Committee on Health and Social Affairs. Parliamentary papers (1992) UaVM16-HE95 és 217.
- Programme of the Rainbow Coalition. 1995. április 13.
- Saari, Juho (1999): Reforming Social Policy – a Study on Institutional Change in Finland during the 1990s. Kézirat. Ministry of Social Affairs and Health, Finnország.
- Social Democratic Party (1996): XXXVII party Conference. 1996. június 6–9. Helsinki, Finland's Social Democratic Party.
- Social Democratic Party (1997): Public Statement of the Party Council. 1997. szept. 24., Helsinki, Finland's Social Democratic Party.
- Timonen, Virpi (1999): The defence of the Welfare State – Welfare State Restructuring in the Face of Globalisation. Tanulmány, ami a Harvard University globalizációról szóló műhelyére készült.

### **Interjúk**

- Kari Välimäki, Szociális és Egészségügyi Minisztérium, Helsinki, 1999. I. 14.
- Kari Vinni, Szociális és Egészségügyi Minisztérium, Helsinki, 1999. I. 14.
- dr. Arto Koho, Szociális és Egészségügyi Minisztérium, Helsinki, 1999. I. 14.
- Klaus Halla, Szociális és Egészségügyi Minisztérium, Helsinki, 1999. I. 14. és 15.
- Kaija Kallinen, Szakszervezeti Szövetség, Helsinki, 1999. I. 14.
- dr. Marija Sakslin, A Nemzetközi Gazdaság Kutató Intézete, Helsinki Egyetem, 1999. I. 15.