

JON KVIST

## A bővítéssel lefelé nivellálási verseny kezdődik?

Stratégiai kölcsönhatások az EU tagállamainak szociálpolitikájában

Ebben a tanulmányban azt vizsgálom, hogy vajon a jóléti migrációval kapcsolatos aggodalmak nem vezettek-e az EU 15 tagállama között olyan, alapvetőnek tekintett nemzeti érdekek közti kölcsönhatások (stratégiai interakciók) kialakulásához, amelyek egyfajta lefelé nivellálási versenyt eredményezhetnek. Munkámat azok az Egyesült Államokban publikált közgazdasági és politikatudományi tanulmányok ihlették, amelyek kimutatták, hogy a jóléti vándorlásra vonatkozó negatív előfeltevések nélkül az egyes államok nagyvonalúbb ellátásokat biztosítottak volna, mint ahogyan azt ténylegesen tették (Brueckner, 2000; Schram et al., 1998).

### Bevezetés

Az Európai Unió (EU) 2004. május elsejei keleti bővítése „rendkívüli pillanat Európa számára. Az Európai Unió 75 millió embert fog új polgárként üdvözölni. Közös óhajunk, hogy Európát a demokrácia, a szabadság, a béke és a prosperitás kontinensévé tegyük. Célunk az Egy Európa megteremtése” (Rasmussen 2002). Ezek voltak a dán miniszterelnök, Anders Fogh szavai, amikor az EU soros elnökeként 2002 decemberében bejelentette a csatlakozási tárgyalások sikeres lezárását a tíz tagjelölt országgal. Pontosan egy évvel később közeli munkatársa, Claus Hjort Frederiksen dán munkaügyi miniszter a csatlakozó országokból érkező dolgozók munkavállalását engedélyhez, tartózkodásukat feltételekhez kötő, szociális jogukat pedig korlátozó, átmeneti időre szóló intézkedéseket jelentett be. Így fogalmazott:

A dán munkavállalók már nyugodtan alhatnak. Az EU bővítése nem fog aránytalan nyomást gyakorolni a bérekre. A cégek örülhetnek, hogy munkaerőhöz juthatnak az új tagállamokból. És mi valamennyien örülhetünk annak, hogy védőkortlót húztunk a dán szociális ellátórendszer köré.

Ez a háromszázhatvan fokok fordulat nem egyedül Dániára jellemző. Az EU mind a 15 tagállama módosította szociálpolitikáját, illetve bezárta munkaerőpiacát a Csehországból, Észtországból, Lettországból, Litvániá-

ból, Lengyelországból, Magyarországról, Szlovéniából és Szlovákiából érkező munkavállalók előtt. Az EU tizenötök közül utolsóként 2004. február 23-án Írország jelentett be efféle intézkedést, ahol az érintett országok 235 állampolgára tartózkodott ekkor.

Az a paradoxon, hogy az EU 15 régi tagállama úgy kívánta befogadni a 8 kelet-közép-európai országot, hogy eközben munkavállalóikat ki akarta zárni a 15 jóléti állam juttatásaiból, fontos kérdéseket vet fel az európai szociálpolitika jövőjét illetően. Vajon fenntarthatók-e a jóléti államok egy olyan környezetben, ahol a közösségi szabályozás részlegesen megszüntette a szociálpolitikák határok szerinti elkülönülését? Miközben az EU bővítésével megnőtt azok potenciális létszáma, akik a szociálpolitikai intézkedések igényjogosultjaivá válhatnak? A jóléti államok összehasonlító vizsgálatát az a nézet uralja, hogy az európai együttműködésből adódó külső kényszerek hatása jelentéktelen az olyan, belülről érkező nyomásokhoz képest, mint amilyen a népesség előregedése (Esping-Andersen 1999, Pierson, 2001). A kormányok szociálpolitikai szuverenitását tapasztalva – különösen hogy a munkavállalók szabad mozgásának biztosításával az európai szociálpolitika főként a piaci mechanizmusok kibontakozását segíti elő –, az európai integrációval foglalkozó tanulmányok többsége egyetért ezzel a véleménnyel (Streeck, 1995; Scharpf, 1999; valamint Leibfried and Pierson, 2000). Az „európaiasodással” foglalkozó tanulmányok ezzel szemben azt vizsgálják, hogy uniós tagságuk hatására az Európai Bizottság és az Európai Bíróság kötelező érvényű intézkedéseinek kívül a többiek utánzásának, vagy a hozzájuk való igazodás nyomásának mi a szerepe a nemzetállamok adaptálódásában (Buller and Gamble, 2002). Mindazonáltal két olyan kérdéskör is van, amelynek eddig sem az integrációval és „európaiasodással”, sem a bővítéssel foglalkozó vizsgálódások nem szenteltek kellő figyelmet. Az első hiányosság abból fakad, hogy szinte kizárólag a tagállam és a közösségi szint közötti kölcsönhatások vizsgálatára koncentráltak, elfeledkezve a tagállamok közötti kölcsönhatások vizsgálatáról, s így az összeurópai szint legfeljebb e kölcsönhatások kontextusaként jelenik meg. A második hiányosság a bővítés hatásainak vizsgálatával kapcsolatos. E területen a csatlakozás új tagállamokra gyakorolt hatásának vizsgálata, illetve az országtanulmányok készítése a jellemző. A bővítéssel foglalkozó irodalom legutóbbi áttekintése azt mutatja: hiányoznak a módszeres, több országra kiterjedő vizsgálatok arról, hogy melyek voltak a bővítés politikai következményei a régi tagállamokban (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2002). Legjobb tudomásunk szerint a szociálpolitikát illetően egyetlen ilyen kutatás sem létezett. A bővítés korábbi tagállamokra gyakorolt hatásainak elemzésével e tanulmány elsőként kísérli meg betölteni ezt az űrt.

Ebben a tanulmányban azt vizsgálom, hogy vajon a jóléti migrációval kapcsolatos aggodalmak nem vezettek-e az EU 15 tagállama között olyan, alapvetőnek tekintett nemzeti érdekek közötti kölcsönhatások (stratégiai interakciók) kialakulásához, amelyek egyfajta lefelé nivellálási versenyt eredményezhetnek. Munkámat azok az Egyesült Államokban publikált közgazdasági és politikatudományi tanulmányok ihlették, amelyek kimutatták, hogy a jóléti vándorlásra vonatkozó negatív előfeltevések nélkül az egyes államok nagyvonalúbb ellátásokat biztosítottak volna,

mint ahogyan azt ténylegesen tették (Brueckner, 2000; Schram et al., 1998). Itt elsősorban a szakpolitikák változásával foglalkozom, azt vizsgálva, hogy az EU tizenötök miként korlátozzák a munkaerőpiacukhoz való hozzáférést, és miként módosították szociálpolitikájukat, annak érdekében, hogy az ne jelentsen vonzerőt más belépők, különösképp az új tagállamokból érkezők számára. Hangsúlyoznom kell továbbá, hogy a „lefelé nivellálási verseny” kifejezést nem abban a hétköznapi értelemben használom, amit annak a helyzetnek a leírására alkalmaznak, amikor mindegyik ország a legalacsonyabb szinten hozza közös nevezőre politikáját, vagyis a lehető leginkább korlátozza a munkaerőpiacára való bejutást, és a legalacsonyabb szinten a legkevesebb hozzáférést biztosítja a jóléti juttatásokhoz. A terminus ehelyett a korlátozásokkal, a juttatások hozzáférhetőségével és nagyvonalúságával kapcsolatban megnyilvánuló, lerontó beállítódás jelölésére szolgál.

Röviden, úgy látjuk, hogy a jóléti migrációtól való félelmek megalapozatlanok, az EU tizenötök mégis úgy cselekedtek, mintha ténylegesen zajlana effajta vándorlás. Mindez olyan új folyamatok felszínre törését jelzi az európai szociálpolitikában, melyeknek káros következményeik lehetnek, különösen a közösségen belül mozgó személyekre nézvést. E gondolatmenet igazolása céljából a továbbiakban az európai integráció szociálpolitikai vetületét, az EU-bővítés méretét és természetét, valamint az ebből származó vándorlást, az európai integrációra és a bővítésre visszavezethető, migrációval kapcsolatos aggodalmakat, valamint a bővítéssel összefüggő, az EU tizenötök politikáiban megnyilvánuló stratégiai interakciókat vizsgálom.

## **Európai integráció és szociálpolitika**

A nemzeti szociálpolitikák európai szintű integrációjának elmélyítésében eredetileg az Európai Bizottság (Bizottság) és az Európai Bíróság (Bíróság) játszott meghatározó szerepet, jogalkotó tevékenységgel és az esetjog alakítása révén. Később azonban a szociálpolitikai együttműködés elmélyítéséről annak kiszélesítésére helyezték át a hangsúlyt, amit a puhább politikai intézkedések vagy kormányzási módszerek alkalmazásának a jogi szabályozással szemben érzékelhető erősödése, a hatáskörök újabb területekre való kiterjesztése, valamint a Tanácsnak a Bizottság és a Bíróság ellenében megnövekvő szerepe tükrözött. A Tanács így 1997-ben az Európai Foglalkoztatási Stratégiát, 2000-ben a Társadalmi Beilleszkedés Közös Stratégiáját, majd 2001-ben a nyugdíjstratégiát fogadta el, s a sor a jövőben várhatóan még folytatódni fog. E stratégiák a nyitott koordináció különböző módszerein alapulnak, melyek keretei közt a közös célkitűzések megvalósításának eszközeit a tagállamok szabadon választhatják meg. Sem jogilag kötelező előírásokkal, sem gazdasági szankciókkal nem találkozunk, és a stratégiák támogatását szolgáló kezdeményezések is szerénynek mondhatóak, nemzeti megfelelőikhez képest. A partneri viszonyok, illetve a munkaerőpiacon a szociális partnerek közti párbeszéd kiépítése szintén a közösségi kezdeményezéseket egyre inkább meghatározó, puha politikai eszközök egyikévé vált. Az, hogy a szoci-

álpolitikában egyre több területen hangsúlyozzák a partnerség elvét, a szociális párbeszéd és a nyitott koordinációs módszer fontosságát, és alkalmazzák is ezt az elvet, inkább kiszélesíti, semmint elmélyíti az európai integráció folyamatait (Kvist, 2002a).

Az elemzést a pozitív és negatív integráció megkülönböztetése is segíti. Ezek olyan kényszerek eredői, mint a közösségi szociális standardok fejlesztésére, illetőleg a piac-kompatibilitás követelményének teljesítésére irányuló nyomások (Leibfried and Pierson, 2000). A neofunkcionalista elméletek eredetileg azt jósolták, hogy a gazdasági és technológiai területeken folytatott, negatív integrációnak minősülő együttműködés fokozatosan olyan területekre is kiterjed, mint például a szociálpolitika, ahol a közös politikákról szóló döntések már az integráció pozitív aspektusát jelentik (Haas, 1968). Napjainkban a közösségi jogalkotás azokra a szabályokra terjed ki, amelyek tárgya a munkajog, s amelyek a munkahelyi egészség és biztonság védelmét és a vándorló munkavállalók szociális biztonsági juttatásainak koordinációját szolgálják, a munkavállalók szabad mozgását, a férfiak és nők munkahelyi, illetve szociális biztonsági rendszerbeli esélyegyenlőségét biztosítják, valamint a faji és etnikai alapú diszkriminációt tiltják. Noha a nemzeti szociálpolitikákkal való összevetésben ezek önmagukban is fontos intézkedések, általános az a vélekedés, hogy ezek egy közös európai szociálpolitika megteremtése értelmében nem vezettek jelentős pozitív integrációhoz (Streeck, 1995; Scharpf, 1999).

A negatív integráció ezzel szemben valóban kibontakozott. Anélkül, hogy jelentős pozitív integrációt eredményezett volna, e fejlődés mára tényleges hatást gyakorol a nemzeti szociálpolitikákra (Ferrera, 2003). A befolyásoló tényezők közé tartozik a más tagállam területén való vállalkozás szabadsága, valamint a szolgáltatások szabad áramlása csakúgy, mint a képesítések kölcsönös elismerése. E három szempont egyike sem jelenik meg a Csatlakozási Szerződésben, következésképpen ezek olyan közösségi szabályok, amelyek a bővítés másnapján hatályba léptek. Hadd mutassam be két, „piacot építőnek”, vagy a „piacot fejlesztőnek” (Streeck 1995) titulált közösségi rendelet példáján, hogy a negatív integráció miépp fejti ki hatását a nemzeti szociálpolitikákra.

Az 1408/71/EGK rendelet (eredetileg 3/58/EKG) célja a tagállamok közti mobilitást akadályozó korlátok lebontása a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával azokon a területeken, amelyek az ILO 102. számú egyezményének hatálya alá tartoznak (betegségi, rokkantsági, anyasági, öregségi, hozzátartozói, munkanélküli ellátások, valamint a családtámogatások). Négy alapelvet tartalmaz: szociális biztonsági rendszerükben a tagállamok nem alkalmazhatnak az állampolgáraikra vonatkozótól eltérő bánásmódot a területükön jogszerűen tartózkodó közösségi polgárokkal szemben; a vándorló munkavállalók a jogszerzés helyétől különböző államokban szerzett jogosultságot keletkeztető periódusok összeadódnak; és a juttatások összege a viszonyítás alapjául szolgáló országokban töltött idő alapján nő. Az Európai Bíróság terjedelmes esetjogi gyakorlata jelentősen kitágította a rendelet alkalmazásának személyi és tárgyi ellátásokra vonatkozó hatályát (Martinsen, 2003). Így például a vándorló munkavállalók hozzátartozóinak joguk van a fogadó országban

biztosított családi ellátásokra és a tanulmányi ösztöndíjakra még akkor is, ha ők maguk egy másik tagállam területén tartózkodnak. Mivel az 1408/71. számú rendelet nem képezi a Csatlakozási Szerződés részét, s így a bővítést követően azonnal alkalmazni kell, e szempontok vezettek a szociális kalandozásokkal kapcsolatos aggodalmak kialakulásához (bővebben lásd később).<sup>1</sup>

Az 1618/68/EGK rendelet célja, hogy a saját állampolgárokkal egyenlő jogok biztosítása révén segítse a vándorló munkavállalók beilleszkedését a fogadó országban.<sup>2</sup> A foglalkoztatás feltételei tekintetében tiltja az állampolgárság alapján való megkülönböztetést, és garantálja a saját állampolgárságú munkavállalókkal azonos szociális előnyök és adózási kedvezmények élvezetét (7. Cikk, 2. bekezdés). Az esetjog kiterjesztette a rendelet alkalmazásának mind a személyi, mind a tárgyi hatályát. A szociális előnyöket úgy értelmezték, hogy azok a hagyományos egészségügyi és szociális szolgáltatások mellett magukba foglalják az utazási, kulturális és pihenéssel összefüggő kedvezményeket is. Az esetjogban a rendeletnek eredetileg csak a munkaszerződéssel rendelkezőkre vonatkozó (vagyis az 1408/71. számú rendeletnél szigorúbb) személyi hatályát kiterjesztették a heti legalább 10 órában foglalkoztatottakra, a gyakornokokra, sőt azokra is, akiknek munkából származó jövedelme nem fedezi a megélhetés költségeit, vagy alacsonyabb, mint a fogadó országban rögzített minimum. A rendelkezések tehát mindazokra vonatkoznak, akik „díjazás ellenében, más személy irányítása alatt tényleges és effektív munkát végeznek” (Commission of the European Communities, 2002). Mindemellett a munkavállaló háztartásában élők is a rendelet hatálya alá tartoznak, vagyis ők is jogosultak ugyanazokra a szociális előnyökre és adókedvezményekre, mint a fogadó ország saját állampolgárai. E rendelet, ellentétben az 1408/71. számúval, a Csatlakozási Szerződés részét képezi. Ez lehetővé teszi a [régebbi] tagállamok számára, hogy átmeneti időszakra felfüggeszék a közösségi szabályok alkalmazását. Az EU ti-

<sup>1</sup> Az EU tizenötök hosszas egyeztetések után végül 2003 decemberében döntöttek az 1408/71/EGK rendelet átfogó módosításáról, s a rendelet hatályának formálisan a nyugdíjasokra, diákokra és másokra való formális kiterjesztéséről. Az egyeztetések lezárásában kétséget kizáróan nagy szerepe volt annak, hogy azzal nem akarták megvárni az újonnan csatlakozó 10 tagállamot, ami potenciálisan újabb kompromisszumok keresésének kényszerével járt volna.

<sup>2</sup> A tagállamok minden állampolgárának joga van munkát vállalni egy másik tagállam területén (az Alapszerződés 39. cikke). Tíz évbe telt, amíg az alapító hat tagállam eljutott a munkaerő mobilitását a szociális biztonsági rendszerben akadályozó korlátok lebontásáról való elvi megegyezéstől az ezt ténylegesen szolgáló intézkedésekig. A betöltetlen álláshelyekről szóló 15/61. számú rendelet először még lehetővé tette, hogy a tagállamok egy bizonyos időn keresztül előnyben részesítsék saját állampolgáraikat, mielőtt egy másik tagállam polgára elfoglalhatta volna az állást. Az állampolgárok előnyben részesítéséről szóló rendelkezéseket a 38/64. számú rendelet ugyan eltörölte, de a szabad mozgás csak a munkaügyi központok nyilvántartásában szereplő állások tekintetében élt, vagyis azt a jogot, hogy valaki csak úgy más tagállamba menjen munkát keresni, továbbra sem biztosították. Mindemellett egy védzáradék lehetővé tette a tagállamok számára a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának felfüggesztését egy adott régió vagy foglalkozás tekintetében a munkaerőpiac zavaraira tekintettel. Az 1612/68 rendelet csak 1968-ban tette lehetővé a munkavállalók szabad mozgását, de egy védzáradékról rendelkező klauzula 1991-ig hatályban maradt.

## TANULMÁNYOK

zenötök mindegyike élt ezzel a lehetőséggel annak érdekében, hogy megelőzze jóléti rendszerének nemkívánatos igénybevételét.

Összességében az európai szociálpolitika duális fejlődésének tanúi vagyunk. A pozitív integrációra a kormányzás nem kötelező módszereinek mind szélesebb körű használata jellemző, aminek részeként azonban a nemen, a fajon és az etnikai hovatartozáson alapuló diszkrimináció tilalma aligha változtatja meg az egyes országok jóléti rendszerét. Ezzel szemben az esetjog folyamatosan mélyíti a negatív integrációt. Az Európai Bíróság döntései, amelyek eredeti célja – a munka, illetve a szociális juttatásokra való jogosultság fogalmának tág értelmezésével és egyre több ellátás exportálhatóvá tételével – elsősorban az európai polgárok szociális védelmének és a munkaerőpiac európai dimenziójának biztosítása volt, paradox módon növelték a nemzeti szociálpolitikákra nehezedő nyomást. Legalábbis a közösségi rendeletek és értelmezésük szolgálnak azon aggodalmak alapjául, amelyeket a tizenötök a bővítés nemzeti szociálpolitikákat lerontó hatásával kapcsolatban hangoztatnak.

1. táblázat Az EU-bővítések népességi és gazdasági mutatói

Év	Csatlakozó országok	Népesség		Jólét	
		Abszolút (ezer fő)	Relatív (EU népesség %-ában)	GDP (EU %-ában)	GDP/fő (EU %-ában)
1973 EK 9	Dánia, Írország, Egyesült Királyság	64 227,8	30,8	21,5	69,8
1981 EK 10	Görögország	9 700,8	3,5	1,7	47,8
1986 EK 12	Spanyolország, Portugália	48 498,9	16,7	12,3	73,4
1995 EK 15	Ausztria, Finnország, Svédország	29 339,3	8,4	6,8	81,4
2004. EU 25	Ciprus, Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Magyarország, Málta, Szlovákia, Szlovénia	74 100,0	19,5	4,8*M	24,7

Megjegyzés: \*2002

Forrás: Eurostat (1999, 2004a, 2004b), OECD (különböző években)

### Szociális turizmus, szociális dömping és szociális kalandozások

Ezt megelőzően sohasem csatlakozott ennyi ország és ember az EU-hoz (1. táblázat). Ez táplálta azokat a félelmeket, hogy az unió új polgárai nagy számban fognak a régebbi tagállamokba áramlani. Az EU népességének relatív növekedése ugyanakkor lényegesen kisebb annál, mint amikor Dánia, Írország és az Egyesült Királyság csatlakozott 1973-ban, és csak 2,8 százalékkal nagyobb az 1986-os (Portugáliát és Spanyolországot érintő) déli bővítés értékénél. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a

közeli jövőben – talán már 2007-ben – várhatóan további 29,5 millió bolgár és román válik uniós polgárrá, ami azt jelenti, hogy a keleti bővítés összesített hatására 2000-hez képest 27 százalékkal nő az EU népessége. A 10 csatlakozó ország bruttó hazai terméke az EU tizenötökének 4,8 százaléka. Ez az érték alacsonyabb, mint bármely eddigi bővítésnél, kivéve Görögország 1981-es csatlakozását. Amíg tehát a jelenlegi bővítés gazdasági értelemben kisebb jelentőségű a korábbiaknál, addig növeli a gazdag és a szegény országok tagállamok közti különbséget. A migráció szempontjából a csatlakozó országok kevésbé jómódú voltát taszító, míg a régebbi tagállamok jobb létét vonzó tényezőnek szokták tekinteni. A csatlakozó országok bruttó hazai termékének értéke átlagosan csupán az EU tizenötök egynegyede, ami azonban a nyolc kelet-közép-európai ország egymás közti viszonylatában meglehetősen nagy különbségeket rejt. A térség leggazdagabb országában, Szlovéniában az egy főre jutó GDP az EU tizenötök átlagának 48,3 százaléka, ami közel háromszorosa annak a szintnek, mellyel a legszegényebb új tagállam, Lettország rendelkezik. A helyi életszínvonalat jobban kifejező vásárlóerő-paritást (PPS) figyelembe véve már mind a 8 kelet-közép-európai új tagállam jobban teljesít. Szlovéniában a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP az EU tizenötökének 69 százaléka, ami megközelíti a két legszegényebb korábbi tagállamét, Portugáliáét és Görögországit, ahol ez az érték az EU átlag 71 százaléka (Eurostat 2003). Noha Lettország a vásárlóerő-paritás figyelembevételével számított GDP alapján is a legszegényebb új tagállam marad az EU tizenötök átlagának 35 százalékaival, ez az érték 8 százalékponttal magasabb az 1995. évinél (Eurostat, 2003). Az 1995–2002 közti időszakban hasonló 8–9 százalékpontos fejlődés jellemezte azokat az újonnan csatlakozó országokat is, melyekről megbízható adatokkal rendelkezünk. Ez nagyjából megfeleltethető annak az időszaknak, amikor az Európai Megállapodások nyomán a legtöbb területen – a mezőgazdaság alapvető kivételével – lehetővé vált a szabadkereskedelem. A tizenöt uniós tagállam életszínvonala közelít egymáshoz, a fejlődés jelenlegi szintje mellett azonban az újonnan csatlakozóknak 20–35 évre van szükségük ahhoz, hogy beérjék a régi tagállamokat. Az európai együttműködés a béke és a prosperitás ígérete mellett félelmeket is kelt. A bővítéstől a régi és az új tagállamok lakosságának egyes csoportjai egyaránt féltik kivívott jogaikat. Miközben az EU-tagságot a csatlakozó országok lakosainak többsége mind országa, mind egyéni boldogulása szempontjából előnyösnek tartja, addig a régi tagállamok lakosai többnyire úgy vélik, hogy a bővítés inkább az országuk, semmint saját maguk számára jelent majd előnyöket (Kvist, 2002b). A jobb helyzetű csoportok tagjai hajlamosabbak derűlátóbban vélekedni a bővítésről, mint a rosszabb helyzetűek, és a bővítéshez való pozitív viszonyulás különbözik az iskolai végzettség és a társadalmi-gazdasági pozíció szerint is. A bővítés mobilitási hatásaival kapcsolatos aggodalmak az alábbi három csoportba oszthatók: szociális turizmus, szociális dömping és szociális kalandozások.

A szociális turizmus kifejezéssel azt a helyzetet írják le, amikor valaki azért megy egy másik országba, hogy ott a lehető legkevesebb hozzájárulás révén a lehető legtöbb jóléti juttatást vegye igénybe. Az EU keleti bővítése körüli nyilvános vitákban az az aggodalom tükröződik, hogy

szociálpolitikai rendszereik különbözősége miatt tömegek fognak áramlani az új tagállamokból a régiékbe. Mindezt úgy tekintik, mint ami a fogadó országokban potenciálisan leronthatja az eredetileg megcélzott csoportokra irányuló szociálpolitika minőségét, és erodálja a jóléti rendszer egészének anyagi alapját. A bővítést követően az EU új polgárai – a munkavállalók kivételével – a közösség területén való mozgásuk és tartózkodásuk során ténylegesen ugyanazokat a jogokat fogják élvezni, mint a régiék. A tartózkodás engedélyezése azonban esetükben nem jár szociális jogosultságok megnyílásával, így a jóléti vándorlással kapcsolatos félelmek ebben a formában többnyire megalapozatlanok.

A szociális dömpingnek két fajtája van. Az egyik azzal a helyzettel függ össze, amelyben az üzleti befektetők a kielezett nemzetközi versenyre az ország elhagyásával válaszolnak. Ezt elkerülendő, és azért, hogy az országok illetve a cégek versenyképessé váljanak, vagy azok maradjanak, lecsökkentik a béreket, illetőleg lerontják a munkakörülményeket. E kényszerűség a gazdasági rendszer globalizálódásának a következménye, aminek egyik regionális változatát képezi az EU-n belüli egységes piac kialakítása. A bővítés e nyomást tovább fokozza azzal, hogy döntően alacsonyabb bérekkel, alacsonyabb szociálpolitikai standardokkal és munkakörülményekkel rendelkező területekre terjeszti ki a közös piacot. A Bizottság, valamint az EU tizenötök kormányfői azzal érvelnek, hogy az efféle szociális dömpinget némileg közömbösíti, hogy az új tagállamok átvették a szociális terület „acquis communautaire-jét”, beleértve a munkahelyi egészség- és biztonságvédelmet szolgáló irányelveket is.

A másik értelmezés szerint a szociális dömping azt jelenti, hogy a munkaerő és az üzleti vállalkozások termelési tényezőként érkeznek az országba, vagyis a vándorló munkavállalók vállalkozást alapítanak, illetve önfoglalkoztatóként telepsznek le az EU tizenötök országaiban. Mindezt a szolgáltatások szabad áramlása teszi lehetővé, ami magában foglalja azt a jogot, hogy más tagállamok területén szolgáltatásokat nyújtsanak, illetve a más tagállamok területén alapíthassanak vállalkozásokat. Különösen a szakszervezetek fejezték ki a szociális dömpinggel kapcsolatos aggodalmaikat az úgynevezett „kéz és láb”-vállalkozások beáramlása okán, amelyek de jure egyfajta, például építőipari szolgáltatás nyújtására alapított vállalkozások, de facto azonban a fogadó ország munkakörülményei és bérszínvonala alatti munkavégzést ajánló, egyszemélyes társaságok.

Miközben a szociális turizmus és a szociális dömping a fent leírt nemzeti aggodalmakat leíró általánosan alkalmazott kifejezések, a szociális kalandozás kifejezéssel e tanulmány újabb terminust vezet be a félelmek harmadik típusának ábrázolására. A szociális kalandozásokat úgy határozzuk meg, mint külföldiek kisebb vagy nagyobb csoportjainak rajtaütéseit a nemzeti szociális biztonsági rendszereken. A szociális kalandozások hatásukat tekintve hasonlítanak a szociális turizmusra, de formájukban különböznek attól. A szociális turizmustól eltérően a szociális kalandozások résztvevői teljesen egészséges munkavállalók és az ő hozzátartozóik. A szociális kalandozások igazi jellemzője éppen az, hogy a külföldi munkavállalást a nemzeti jóléti rendszerbe való belépőjeként

használják, néha eleve arra, hogy a juttatásokat a származási hely szerinti országba exportálják. Az EU-bővítés szociálpolitikai hatásaival kapcsolatban megrendelt előzetes tanulmányok alapján mind Dánia, mind Svédország kifejtette ebbéli aggodalmait. E tanulmányok példának okáért megjegyezték, hogy az Európai Bíróság esetjogi gyakorlata alapján heti 10 órás munkaviszony elegendő ahhoz, hogy a munkavállaló, valamint partnere és gyermekei, továbbá mindkét fél szülei jogosulttá váljanak a fogadó ország szociális juttatásaira (Beskaftigelsesministeriet 2003a, Rollén, 2003). A hasonló egyéni stratégiák feltételezése mellett a svéd tanulmány azzal is számolt, hogy a szociális kalandozásoknak szervezett formái is lehetnek:

Jó üzlet lehet az állásajánlatok áruba bocsátása abból a célból, hogy megvásárlóik tartózkodási jogot, s azon keresztül hozzáférést szerezhessenek a szociális ellátásokhoz Svédországban. Ezek az állásajánlatok lehetnek fiktívek, korlátozottak vagy rosszul fizetettek. Lelkiismeretlen emberek fizetség ellenében többféleképpen is rávehetik az effajta munkavállalásra azokat, akik a megélhetési támogatásra vagy egészségügyi szolgáltatásra szorulnak. Róluk azután rövid időn belül a svéd társadalomnak kellene gondoskodnia (Rollén, 2003: 153).

Ezek az aggodalmak azon a meggyőződésen alapulnak, hogy a nemzeti munkaerőpiacok és jóléti rendszerek nyitottá tétele a külföldiek számára azt eredményezi, hogy az emberek a szociális juttatások, a bérek és adókötelezettségek legjobb kombinációját keresve kezdenek körbenézni. Kérdéses azonban, hogy ténylegesen létezik-e az egyes a személyek illetve a munkavállalók országok közti mobilitása, az emberek ennyire racionálisak-e, és vajon ténylegesen képesek-e az előző szakaszban említett költség-haszon elemzések készítésére, amikor arról döntenek, hogy melyik országba menjenek.

### **Jóléti vonzalmak, vagy mítoszok?**

A korábbi bővítéseknek volt-e jóléti migrációs hatásuk? Az EU mindkét déli bővítése során olyan átmeneti rendelkezéseket fogadtak el, amelyek hét évre szólóan elvetették a személyek szabad áramlását. 1987-ben, az átmeneti időszak utolsó évében 345 000 görög állampolgár tartózkodott az EU akkori többi, kilenc tagállamában. Ez a szám 1995-re 435 000-re nőtt, ami 23 százalékos növekedést jelentett (Eurostat, 2000). 1991-ben, a második déli bővítés utolsó évében 864 000 portugál és 477 000 spanyol élt a többi 10 tagállamban, s ezek a számok 6,1 százalékkal 917 000 főre, illetve 1,3 százalékkal 471 000 főre csökkentek, 1995-ig. A migrációs szokások mindhárom esetben érzékelhetően különböztek az országok illetve az évek szerinti bontásban, és visszaáramlás is megfigyelhető volt, különösen Spanyolország és Portugália esetében. Ennek nyomán az Eurostat az egyik tanulmányában arra a következtetésre jutott, hogy „nem volt kimutatható világos, egyértelmű és konzisztens kapcsolat a népességmozgás, a munkahelyek számának alakulása és a bevándorlás, valamint Görögország, Spanyolország és Portugália csatlakozása között” (Eurostat, 2000: 181).

## TANULMÁNYOK

Lehet persze azzal lehet érvelni, hogy a történelemből nem sokat lehet tanulni, legfőképpen azért, mert ezeknek az országoknak a migrációs potenciálja már azelőtt kimerült, hogy Görögország, Spanyolország és Portugália csatlakozott volna az EU-hoz. Ugyanez nem mondható el a keleti bővítéssel összefüggésben, mivel a vasfüggöny leomlásáig tilos volt vándorolni, később pedig kétoldalú megállapodások, illetve a politikai menekültként való elismerés megtagadása korlátozta a mobilitást. Azokkal a megfigyelésekkel együtt, amelyek szerint a bérezésben és szociális juttatásokban mutatkozó különbségek kelet-nyugati viszonylatban jóval nagyobbak, mint amilyenek észak-déli relációban voltak, mindez egyes elemzőket megerősített abbéli várakozásukban, hogy a keleti bővítés tömeges vándorláshoz fog vezetni (pl. Sinn, 2002).

Manapság az EU területén tartózkodó népességnek körülbelül 0,2 százalékát teszik ki az új tagállamok állampolgárai (lásd a 2. táblázatot). Ez az arány sokkal kisebb, mint azon, nem EU tagországok polgáraié, akik jelenleg az EU tizenötök területén laknak; jelentősen kisebb a más tagállam területén lakó európai polgárokénál (0,8%); és jócskán kisebb, mint az EU tizek területén tartózkodó spanyolok és portugáloké 1986-ban (Eurostat, 1999, 2004a).

Mindemellett jelentős különbségek mutatkoznak az EU tizenötök között az országuk területén tartózkodó kelet-közép-európaiak jelenlegi és jövőbeli arányait tekintve (lásd a 2. táblázatot).

2. táblázat Kelet-közép-európai állampolgárok az EU 15 tagállamában

EU tizenötök	Év	Személyek száma	Arányuk az ország lakosságának százalékában	KKE-országok polgárainak EU-n belüli megoszlása
EU-15	2003	794 953	0,21	100,00
Dánia	2003	9 551	0,18	1,20
Finnország	2001	12 804	0,25	1,61
Svédország	2001	22 868	0,26	2,88
Belgium	2001	13 208	0,13	1,66
Hollandia	2002	55 591	0,35	6,99
Luxembourg	2003	1 865	0,42	0,23
Ausztria	2001	56 930	0,70	7,16
Németország	2001	470 892	0,57	59,24
Franciaország <sup>a</sup>	2001	25 869	0,04	3,25
Görögország <sup>a</sup>	2001	23 671	0,22	2,98
Olaszország	2002	38 399	0,07	4,83
Spanyolország <sup>a</sup>	2001	16 249	0,04	2,04
Portugália <sup>a</sup>	2001	963	0,01	0,12
Írország <sup>a</sup>	2001	235	0,01	0,03
Egyesült Királyság <sup>a</sup>	2001	45 858	0,08	5,77

Megjegyzés: a) A kelet-közép-európai 10 ország állampolgáira vonatkozó adat, beleértve Bulgária és Románia állampolgárait. Ha a románokat és bolgárokat mindenütt figyelembe vesszük, úgy hozzávetőleg egymillió kelet-közép-európai személy tartózkodott az EU tizenötök területén 2001-ben, köztük becslések szerint 400 000 munkavállaló (Boeri and Brücker, 2003). Ez esetben értelemszerűen megnő a kelet-közép-európaiak számaránya azokban a régi tagállamokban is, amelyek csak a 8 kelet-közép-európai ország állampolgáraitól adtak információt.

Forrás: Boeri and Brücker, 2003, valamint saját számítások

Az új tagállamok állampolgárainak az ország népességén belüli aránya az Osztrák–Magyar Monarchia örökségével rendelkező, és négy újonnan csatlakozó országgal határos Ausztriában a legnagyobb. Ausztria részesedése az összes régi tagállam mutatóját figyelembe véve is magas. A hosszú cseh és lengyel határszakasszal rendelkező Németország részesedése meghatározó az EU tizenötök területén tartózkodó kelet-közép-európai polgárok tekintetében. Számában és arányában a legkevesebb kelet-közép-európai Portugáliában és Írországban él. E két véglet közt a többi tagállam helyzete földrajzi elhelyezkedésétől, gazdaságától, illetve az új tagállamokkal ápolt kulturális kapcsolataitól függ. A várakozások szerint a vándorlók kétharmada Németországba és Ausztriába fog menni, míg Írországba és Portugáliába való beáramlásuk elhanyagolható lesz. Aligha meglepő, hogy a migráció csúcspontját a csatlakozást közvetlenül követő évekre valószínűsítik. A munkaerő szabad áramlását korlátozó, átmeneti időszak nélkül a nyolc kelet-közép-európai országból a régi tagállamokba vándorlók száma 287 000 fő (2004) és 358 000 fő (2005) között mozog (Brücker et al., 2001). Hasonlóképpen: a nyolc kelet-közép-európai állam EU tizenötök területén tartózkodó állampolgárainak száma a becslések szerint 2004-ben 1,24 millióra, 2010-re 2,9 milliónál is többre, 2020-ra pedig 3,6 millióra nőne (Boeri and Brücker, 2003). Érdekes ugyanakkor, hogy a szabad mozgást érintő két, öt illetve hét éves átmeneti periódusok előírása a vándorlásnak csak az időzítését, de nem teljes volumenét érinti (Boeri and Brücker, 2003). Az átmeneti periódusok tehát csupán a várható vándorlás későbbre halasztásához járulhatnak hozzá, de szintjének csökkentéséhez már nem.

Itt két észrevételt kell tennünk. Először is, a különböző tanulmányok eltérő becslései alapján meglehetősen nagy a bizonytalanság a migrációs hullámok előrejelzése terén (ennek példáit lásd: European Commission, 2001). Másodsor: a vándorlás a küldő országnak gondot, a fogadónak pedig megoldást is jelenthet. A vándorlás mértékétől és természetétől függően a fiatalok kivándorlása és az agyelszívás kihívást jelenthet az új tagállamok számára (lásd: Krieger, 2004). Ezzel ellentétben ezeknek a csoportoknak a vándorlása segíthet a régi tagállamoknak abban, hogy úrrá legyenek a nyomáson, amit az alacsony termékenység és az ebből következő elöregedés okoz. Az efféle, helyettesítő vándorlás ugyanakkor korántsem problémamentes, hiszen az ENSZ érvelése szerint „a bevándorlással nem állítható meg a népesség jövőbeni csökkenése, és az nem fiatalíthatja meg a népességet, kivéve, ha a bevándorlási hullámok el nem érnek egy olyan magas mértéket, ami viszont politikailag aligha kivitelezhető” (ENSZ 2000: 11.).

A migráció kiterjedtségétől és természetétől függetlenül kérdéses marad, hogy az európai integráció elmélyülése és a közösség bővítése nem vezet-e politikai változásokhoz a meglévő jóléti államokban. Ezt egy norvég újság cikkével illusztrálnám. Az Európai Gazdasági Térség (EGT) tagjaként Norvégia – Izlanddal és Lichtensteinnel egyetemben – alkalmazza a közösségi jogot. A cikk arra mutatott rá, hogy egy lengyel szezonális munkás felesége jogosulttá válhat a norvég gyermekgondozási juttatásra. Mindez elegendő volt ahhoz, hogy az írás nyomán kibontakozó vitában kezdeményezzék egy, a norvég szociális biztonsági rend-

szert a bővítés fényében átvilágító munkacsoport létrehozását (Dagbladet 2004a). A politikusok tehát úgy reagálhatnak a bővítésre, mintha a jóléti vándorlás biztosan bekövetkezne, még akkor is, ha a rendelkezésre álló bizonyítékok szerint annak hatása elhanyagolható, vagy éppenséggel el-  
lentmondásos a szociális politika fenntarthatósága szempontjából. A további két fejezetben az EU tizenötök politikai reakcióit és a köztük kibontakozó stratégiai interakciókat vizsgálom, a munkaerő mobilitását korlátozó intézkedések, valamint a nemzeti szociálpolitikák módosítása tekintetében.

### **Az elkerülhetetlen halogatása: a munkavállalók szabad mozgásának korlátozása**

A Csatlakozási Szerződés egyebek mellett a munkavállalók szabad mozgását is szabályozza. Német nyomásra ez lehetővé teszi a régebbi tagállamok és a kölcsönösség elve alapján a csatlakozók számára is, hogy egy 2+3+2 éves modell szerint legfeljebb hét évre átmenetileg korlátozzák a munkavállalók szabad mozgását. A csatlakozást követő két évig az összes régi tagállam jogosult arra, hogy munkaerőpiacán a csatlakozó országok állampolgáira – a ciprusi és máltai polgárok kivételével – a saját szabályait alkalmazza. Ezt követően a tagállamok választásuk szerint további három évig vagy saját jogukat, vagy az 1612/68/EGK rendeletben meghatározott közösségi jogot alkalmazhatják. Ha a tagállamok a közösségi szabályok alkalmazását választják, egy jogfenntartó záradék alapján újra bevezethetik a munkavállalás engedélyezését, ha munkaerőpiacukon országos vagy regionális szinten, illetve egyes foglalkozások tekintetében váratlan zavarok következnek be. Öt év eltelte után a tagállamoknak a közösségi szabályokat kell alkalmazniuk, kivéve, ha munkaerőpiacukon „súlyos zavart” vagy annak veszélyét érzékelik. Ez utóbbi esetben további két évre alkalmazhatják nemzeti szabályaikat. Másképp fogalmazva: a szabad mozgást biztosító 1612/68. számú rendeletet az összes tagállamban a csatlakozást követő hét, a legtöbb tagállamban pedig öt év elteltével fogják alkalmazni.

A Csatlakozási Szerződésben a mobilitást előmozdító szempontok is megjelennek. A szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló 1408/71. számú rendelet nem képezte tárgyalások alapját, ezért azt a belépéstől kezdve alkalmazni kell. Ugyanez a helyzet a diplomák elismerésével, a szolgáltatások exportálásával, valamint a más tagállam területén való vállalkozás alapításával. Ausztria és Németország emiatt ragaszkodott ahhoz a Csatlakozási Szerződésben végül is biztosított joghoz, hogy a munkaerőpiac egyes szektorainak zavarai, vagy annak veszélye esetén kivételes intézkedéseket hozhasson. A Csatlakozási Szerződés végül egy olyan záradékot is tartalmaz, amelynek értelmében az adott ország munkaerőpiacához való hozzáférés szintje nem lehet alacsonyabb a Csatlakozási Szerződés aláírásakor, 2003 márciusában meglévőnél.

**3. táblázat Az EU 15 tagállama és a keleti bővítés: a munkavállalók szabadmozgásának korlátozása és a szociálpolitika módosulása (2004. február 27-i állapot szerint)**

Ország	Intézkedések
Dánia	A hétéves átmeneti időszak alatt az ideiglenes tartózkodási engedély a szabályszerű alkalmazás függvénye. A vándorló munkanélküliek elveszítik tartózkodási és szociális ellátásokra való jogukat. A munkalehetőségek elosztásában és monitorozásában a szociális partnerek is szerepet vállalnak. Az átmeneti periódus két év után lerövidíthető. A szülői szabadság külföldi igénybevételének lehetőségét eltörölték, a külföldön igénybe vett táppénzellátást szigorúbban ellenőrzik.
Finnország	A munkavállalók szabad mozgását korlátozó átmeneti periódus két évig tart, s a szociális partnerekkel való egyeztetés után meghosszabbítható.
Svédország	Javaslat ideiglenes tartózkodási engedély bevezetésére, aminek a rendes munkafeltételeknek megfelelő, meghatározott időre szóló állásajánlat és a megélhetést biztosító bérezés a feltétele.
Belgium Hollandia	A tapasztalatok értékelésével záruló kétéves átmeneti időszak. Éves kvótarendszer, amelyben 22 000 szerződéses és 11 050 vendégmunkást lehet foglalkoztatni évente, kivéve a szezonális munkát végzőket és az információ- és kommunikációtechnológiai szakembereket. Munkavállalási engedély csak olyan foglalkozási ágazatokban adható ki, ahol munkaerőhiány van. A rendszer felülvizsgálatára 2006 májusában kerül sor.
Luxemburg	A szabályozás függőben van, várhatóan kétéves átmeneti periódust és az egyes foglalkozási ágazatokra vonatkozó korlátozásokat vezetnek be. <sup>3</sup>
Ausztria	Hétéves átmeneti időszak. A külföldiek aránya nem haladhatja meg a 8 százalékos kvótaértéket a munkaerőpiacon.
Németország	Hétéves átmeneti periódus. Évente megállapított kvóták. 2002–2003-ban a nyolc csatlakozó kelet-közép-európai tagállam együttes kvótája 85 280 fő volt, amit eddig soha nem merítettek ki teljesen (pl. 2001–2002-ben csak a kvóta 82 százalékát használták fel). A kvóta mértéke a német munkaerőpiaci helyzet függvénye: a munkanélküliség minden egy százalékpontos emelkedése a kvóta öt százalékos csökkentését vonja maga után. A tisztító- és építőiparban 20 000 fős fix kvóta.
Franciaország	Ötéves (2 plusz 3 éves) átmeneti időszak. Az átmeneti időszak meghosszabbításáról két év eltelté után döntenek. Kétoldalú megállapodás alapján a fiatal magyar és lengyel szakemberek munkát vállalhatnak, csakúgy, mint a lengyel származású szezonális munkások. További kétoldalú egyezményeket készítenek elő a többi kelet-közép-európai országgal.
Görögország	A döntés függőben van, az első két évet valószínűleg átmeneti időszakká fogják nyilvánítani. <sup>4</sup>
Olaszország	A döntés függőben van, valószínűleg az első két évet átmeneti időszakká fogják nyilvánítani. <sup>5</sup>

3 Két évre fenntartották a munkavállalási engedélyen alapuló szabályozást (a fordító megjegyzése).

4 Két évre fenntartották a korábbi, munkavállalási engedélyen alapuló szabályozást (a fordító megjegyzése).

5 A csatlakozó nyolc kelet-közép-európai ország munkavállalóira vonatkozóan 20 000 fős kvótát állapítottak meg, s a munkavállalást engedélyhez kötötték (a fordító megjegyzése).

## TANULMÁNYOK

Spanyol-ország	Kétéves átmeneti időszak, aminek meghosszabbításáról a következő szempontok figyelembe vételével döntenek: (a) a spanyol munkaerőpiac és a vándorló munkaerő helyzete; (b) Franciaország és Olaszország e kérdésben hozott döntése; (c) az Európai Bizottság jelentése; (d) a csatlakozási tárgyalások állása, különös tekintettel Romániára, a nyelvi és kulturális kötelek okán.
Portugália	A döntés függőben van, Spanyolországra figyelnek, valószínűleg az első két évet nyilvánítják átmeneti időszakká. <sup>6</sup>
Írország	A szabad mozgást nem akadályozza, de egyebekben a britekhez hasonló intézkedéseket tervez.
Egyesült Királyság	Nem korlátozza a munkaerő szabad áramlását, ugyanakkor új munkavállalói nyilvántartási rendszert vezet be. A vándorló munkavállalóknak itt kell regisztrálniuk magukat ahhoz, hogy hozzáférhessenek az egészségügyi ellátásokhoz, illetve gyermekeiket iskolába járathassák. A bejelentkezés elmulasztása az Egyesült Királyságból való kiutasítást vonja maga után. Kétéves, esetleg hosszabb folyamatos munkaviszony szükséges egyes köz-, illetve társadalombiztosítási szolgáltatásokból való részesedéshez, köztük az a munkakeresésre nem kötelezett munkanélküliek jövedelemkiegészítő támogatásához (Income Support), a munkanélküliek járadékához (Job Seeker's Allowance), az időskorúak járadékához (State Pension Credit), a lakhatási támogatáshoz (Housing Benefit), az önkormányzati adókedvezményhez (Council Tax Benefit), valamint a szociális alapú lakhatáshoz.

Csak a munkavállalók szabad mozgása korlátozott; más személyek már a csatlakozást követő első naptól szabadon mozoghatnak. Ez alkalmazandó az önfoglalkoztatókra, a diákokra és a letelepedési céllal költözőkre, amennyiben a közösségi joggal összhangban képesek önfenntartásukra. A közösségi jognak az egyenlő bánásmódra, adókedvezményekre, szociális előnyökre, valamint a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni azokra a munkavállalókra, akik a csatlakozás időpontjában már eleve a tagállam területén tartózkodtak.

Jelentős különbség mutatkozik a jelenlegi és a déli bővítés között abban, hogy a csatlakozást közvetlenül követően a tagállamok milyen álláspontot alakítottak ki a szabad mozgásra vonatkozóan. A korábbi bővítési fordulóknál a tagállamok – Luxemburg kivételével, amely Portugália és Spanyolország belépésekor a többiekénél némileg szigorúbb szabályokat alkalmazott – egységes álláspontot képviseltek. A keleti bővítéskor a 15 tagállamból tíz előre deklarálta, hogy bevezet egy, a munkavállalók szabad mozgását korlátozó, átmeneti időszakot, ám ennek hossza, valamint a csatlakozó országokkal kötött kétoldalú megállapodásaik eltérőek (3. táblázat). A fennmaradó öt tagállam eredetileg úgy nyilatkozott, hogy nem vezet be átmeneti időszakot, de közülük három – Dánia, Svédország és Hollandia – megváltoztatta álláspontját. Csak az Egyesült Királyság és Írország tartotta magát ahhoz, hogy nem korlátozza a hozzáférést munkaerőpiacához.

A politikai pártok közti, egyéves egyeztetést követően a három közül elsőként Dánia vezetett be korlátozó intézkedést 2003. december 3-án,

<sup>6</sup> Portugália fenntartotta a munkavállalási engedélyre épülő korábbi szabályozást azzal a kivétellel, hogy az nem vonatkozik a kutatókra és a diákokra (a fordító megjegyzése).

egy olyan elemzés alapján, amit az ország 2002-es uniós elnöksége alatt stratégiai okokból nem hoztak nyilvánosságra. A pártok közti széles körű konszenzus alapján előírták, hogy a nyolc kelet-közép-európai ország munkavállalói csak az általános bér- és munkafeltételek teljesülése esetén kaphatnak tartózkodási engedélyt (Beskaftigelsesministeriet, 2003b). A munkahely elvesztése esetén a tartózkodási engedélyt visszavonják, és az illető nem részesülhet egyéb szociális ellátásban, mint abban, hogy anyagi segítséget kapjon a visszatéréséhez a származása szerinti országba. Az indokolás szerint a dán intézkedéseknek az a célja, hogy a munkavállalók szabad mozgását egyúttal „a szociális biztonsági juttatások nemkívánatos igénybevételének” elkerülésével biztosítsa.

Hollandia 2004. január 23-án jelentette be, hogy visszavonja a második Kok-kormány 2001-ben hozott eredeti döntését (SZW 2004). Az álláspont megváltoztatását a Holland Központi Tervezési Hivatal egy új tanulmányával indokolták, amiben azt valószínűsítették, hogy a bővítés káros hatást fog gyakorolni a holland munkaerőpiacra, és felső becslés szerint 70 millió eurós társadalombiztosítási kiadással jár majd. Az intézkedést indokolva a holland kormány más, a munkaerő vándorlásának korlátozásával kapcsolatos álláspontját 2002 decembere óta megváltoztató tagállamokra is hivatkozott. Ez alapján Hollandia 2006-ig engedélyhez köti a Kelet-Közép-Európa 8 országából érkezők foglalkoztatását, és évi 22 000 fős kvótát fog alkalmazni. Amennyiben a kvótát nem merítik ki, a holland kormány fontolóra veszi politikája lazítását, míg a kvóta kimerítése esetén folytatja az engedélyezés és a kvóta meghatározásának gyakorlatát. A liberálisokból, kereszténydemokratákból és Pim Fortuyn pártjából álló ellenzék további szigorításokat követelt. Emiatt azután a kormány 2004. február 12-én megállapodott e politikai pártokkal, hogy a holland munkaerőpiac egyes ágazatainak vizsgálata alapján csak azokban az ágazatokban engedik a vándorló munkavállalók foglalkoztatását, ahol munkaerőhiány mutatkozik.

Svédországban 2003 januárjában egy kormány által alakított bizottság tett javaslatot az átmeneti időszakban szükséges nemzeti intézkedésekre, köztük a bérek rögzítésére és a munkaügyi ellenőrzés szigorítására (Rolén 2003). A szociáldemokrata kormány az ellenzékét is maga mögött tudva 2003. december 17-én először úgy döntött, hogy ragaszkodnak a nyitott határok svéd politikájához. A kérdéssel a parlamentben csak abban az esetben kellett volna újból foglalkozni, ha a kormány alapos okkal feltételezte volna a munkaerőpiac zavarait. A holland politikai fordulat, egy televíziós program és a szakszervezeti lobb hatására azonban 44 nappal később Göran Persson miniszterelnök már úgy érvelt, hogy Svédországnak intézkedéseket kellene tennie az átmeneti időszakban. „Nai-vak lennénk, ha nem tartanánk kockázatosnak azt, hogy egyetlen országként mi üdvözlőnénk a bagóért dolgozó kelet-európaiakat, hozzáférést engedve nekik szociális juttatásainkhoz” (Dagens Nyheter, 2004). A szociáldemokraták azzal is érveltek, hogy a nemzeti intézkedéscsomag a bevándorlók érdekeit is védi, mivel megakadályozza a kizsákmányolást, amit a szakszervezetek által szponzorált H&M posztterek illusztráltak az építőiparban foglalkoztatott, rosszul öltözött bevándorlók portréival. A kormánynak a szabad mozgás átmeneti szabályozására vonatkozó

javaslatait (lásd: a 3. táblázatot) háromhónapos heves vita után 2004. április 28-án leszavazták a parlamentben, s ezzel a kormányzó szociáldemokraták történelmi vereséget szenvedtek az egyesült ellenzéktől. A szociáldemokraták mindazonáltal támogatást szereztek a szociális dömping és a szociális kalandozások kivédéséhez szükséges adóügyi és jóléti reformokhoz. Következésképpen Svédország nem korlátozza ugyan a munkaerő szabad áramlását, de az eljövendő években megváltoztathatja szociális politikáját.

A svéd kormány álláspontjának januári, száznyolcvan fokos fordulata nyomán Norvégiában és az Egyesült Királyságban is fellángoltak a viták. A norvég ellenzék a szakszervezetekkel karöltve régóta (és hiábavalóan) igyekezett rábírní a kormányt a munkavállalók szabad mozgásának korlátozására. Az önkormányzati ügyek norvég minisztere azonban már Persson svéd miniszterelnök bejelentésének másnapján leszögezte, hogy „Norvégiára roppant nagy nyomás nehezedne, ha Norvégia maradna az egyetlen, hasonló intézkedéseket nélkülöző ország”, és azt, hogy a kormány haladéktalanul újra megvizsgálja a problémát (Dagbladet, 2004a).

A svéd fejlemények a konzervatív ellenzék és a bulvársajtó – amely azzal érvelt, hogy a bővítést követően évenként 40 000 kelet-európai fog bevándorolni – a brit munkáspárti kormányt is álláspontja felülvizsgálatára kényszerítette (Guardian, 2004a; Guardian, 2004b). A negyvenezres szám a Migration Watch UK elnevezésű érdekvédő szervezettől származik, és háromszorosa a belügyminisztérium vizsgálata nyomán becsült értéknek (ők öt és tizenháromezer fő között jelölték meg a beáramlók létszámát) (Dustmann et al., 2003). A heves országos és a Munkáspárton belüli (Guardian, 2004c) vitákat követően a kormány 2004. február 23-án bejelentette, hogy az Egyesült Királyság nem írja elő munkavállalási engedély beszerzését, ugyanakkor megköveteli, hogy a bevándorló dolgozók regisztráltassák magukat az új munkavállalói nyilvántartási rendszerben, a szociális juttatások és a közszolgáltatások egy részének hozzáférhetőségét pedig korlátozni fogják.

A munkaerő szabad mozgásának korlátozását eleve bejelentő tagállamok közül csak Németország és Ausztria állította határozottan, hogy hétéves átmeneti időszakot fognak alkalmazni kvótarendszerük és kétoldalú megállapodásaik fenntartásával. Belgium, Finnország és Spanyolország kétéves átmeneti időszak alkalmazását jelentette be, ami után értékelni fogják, hogy fenn kell-e tartani a szabad mozgást korlátozó intézkedéseket. Hasonló értékelést fog elvégezni Franciaország is, de ők az átmeneti időszak öt éves hosszából indulnak ki. Görögország, Olaszország és Luxemburg nagyobb figyelemmel kíséri a fejleményeket a többieknél, hiszen 2004 februárjának végéig még nem döntöttek az átmeneti időszak hosszáról és tartalmáról. Az átmeneti időszak tartamának meghatározásakor tehát a tagállamok többsége nem csupán saját helyzetét, hanem a többi EU-tagállam álláspontját is mérlegeli.

Mivel a hétéves átmeneti időszak három részperiódusra oszlik, és mivel a csatlakozási tárgyalások még folynak Bulgáriával és Romániával, számíthatunk rá, hogy a bővítéssel összefüggő stratégiai interakciók néhány évig még folytatódni fognak. Mindazonáltal a jelenlegi bővítés átmeneti időszakai 2011. május 11-én véget érnek, így mindezek a meg-

fontolások és intézkedések csak elnapolják az elkerülhetetlent, akármi legyen is az.

### **Lefelé nivellálási verseny? A szociálpolitikák nemzeti adaptációja**

A közösségi szabályozás alapján a munkavállalás a jegy a szociális ellátásokhoz. Ez azt jelenti, hogy a munkaerőpiacukhoz való hozzáférést korlátozó tagállamok az átmeneti időszakban kevésbé lesznek kitéve azoknak a kényszereknek, amelyek a szociális kalandozások megelőzése vagy minimalizálása érdekében szociálpolitikájuk módosítását követelik meg. Ezzel ellentétben a munkavállalók mozgása elé kevesebb akadályt gördítő tagállamok korábban és nagyobb szükségét érezhetik szociálpolitikájuk módosításának amiatt, hogy más országokhoz képest ne tűnjenek túl vonzóknak. Mivel a nemzeti intézkedések az uniós állampolgárok megkülönböztetését tiltó elv miatt várhatóan egyaránt vonatkoznak majd a saját és a külföldi állampolgárokra, így a közösségi integrációval és bővítéssel járó legalapvetőbb változások közé lesznek sorolhatóak. Kérdés tehát, hogy fellelhető-e a szociálpolitika leromlása irányába mutató kényszerek, illetve a lefelé nivellálás jelei az EU-tizenötök azon tagállamai körében, amelyek nem vezettek be a munkaerő mozgását szigorúan korlátozó intézkedéseket. Amennyiben igen, ez Európa szerte egy új politikai dinamika megjelenésének jele lehet a szociálpolitikában, ami az átmeneti időszakok leteltével és az EU további bővítéseivel felerősödhet.

Úgy tűnik, a szociális kalandozásokkal kapcsolatos aggodalmak a mobilitás és a szociálpolitika összefüggéseinek három kulcskérdése körül forognak. Ezek a következők: bizonyos ellátások exportálhatósága, az ország túlzott módon kívánatosá válása ahhoz, hogy meghatározott csoportok rövid időtartamig ott tartózkodjanak, valamint az új csoportok tagjainak kisebb-nagyobb mértékű részesítése az állandó támogatásból. A szociális juttatások exportálásának lehetősége még akkor is felkelti a tagállamok politikusainak figyelmét, ha nyilvánvaló, hogy annak pénzügyi hatásai elhanyagolhatóak. Példának okáért egy, a dán foglalkoztatási minisztériumban készített tanulmány megállapította, hogy a külföldön tartózkodóknak kifizetett táppénz-, anyasági és a munkanélküli ellátások elhanyagolhatóak és azokat zömében Dél-Svédországban élő dán ingázóknak folyósítják (Beskaftigelsesministeriet, 2003b). Ennek ellenére a bővítésre való tekintettel a pártok széles koalícióba tömörülve szigorították a külföldön igénybe vett táppénzellátás ellenőrzését, és előírták, hogy az 1408/71. számú rendelet hatályán kívül eső saját jogú, vagy a hozzátartozóknak járó ellátásokra – például a szociális segélyekre, az oktatási juttatásokra, a gyermekgondozási és az oktatási szolgáltatásokra – legalább tíz hét munkaviszony után lehessen jogosultságot szerezni (Beskaftigelsesministeriet, 2003b). Annak érdekében továbbá, hogy megelőzzék a gyermekgondozási támogatás igénybevételét külszágbeliek részéről – itt elsősorban a Dániában munkát végző, vándorló munkavállalók hozzátartozóiról van szó – meg fogják szüntetni azok hozzáférését,

akik 2004. április elsejéig nem nyújtják be kérelmüket. Hasonló változtatásról tárgyalnak Norvégiában is (Dagbladet, 2004a).

Az univerzális programokkal rendelkező országok némelyike szintén attól tart, hogy mágnesként fog magához vonzani bizonyos csoportokat. Az aggodalmak főleg az egyes jól meghatározható ellátásokat igénylő személyekkel kapcsolatosak, akik számára vonzóak lehetnek a kiterjedt és jó minőségű juttatások. A finnek például arra számítanak, hogy számos HIV-fertőzött észt fog munkát vállalni náluk azért, hogy hozzájusson a kezelésekhöz. Általánosabban fogalmazva: az univerzális programok alapját képező, hallgatólagosan elfogadott generációk közti szerződés kérdőjeleződik meg. E szerződés szerint egy adott időpontban az egyén azon elvárás alapján részesül az univerzális ellátásokból, hogy adók és társadalombiztosítási járulékok formájában később visszafizeti azt. E megfontolások nemzeti szinten idáig nem vezettek jelentős adaptációs folyamatokhoz.

Az univerzálisnak mondott rendszerek másik részébe tartoznak a skandináv országok és Hollandia öregségi nyugdíjrendszerei. A szociális turizmustól illetve kalandozástól tartva uniós csatlakozásuk előtt ezeknek az országoknak mindegyike többéves tartózkodáshoz vagy járulékfizetéshez kötötte a nyugdíjjogosultságot, azaz megváltoztatta nyugdíjrendszere univerzális jellegét, és ezzel csillapította le azt a félelmet, hogy majd tömegével kell folyamatos ellátást biztosítani az Európai Gazdasági Térség más országaiból érkező, idős állampolgárainak. A holland AOW rendszerében a teljes nyugdíj feltétele 1957 óta 50 év szolgálati idő, vagyis az azóta eltelt időben minden járulékfizetéssel nem fedezett év 2 százalékkal csökkentette a nyugdíj összegét. Hasonló mechanizmust vezettek be 1972-ben Dániában is azzal, hogy a teljes nyugdíjra való jogosultságot a 15 és 65 éves kor között eltöltött, 40 évnyi tartózkodástól tették függővé.

Az Egyesült Királyság az Unióba való belépésekor már rendelkezett hasonló mechanizmussal, hiszen itt 16 és 65 éves kor között 44 évnyi szolgálati időt követeltek meg a teljes alapnyugdíjra való jogosultsághoz. Finnország és Svédország lemásolta a dán példát, ami 40 év szolgálati időt követelt meg a teljes öregségi alapnyugdíjhoz. E negyven évet 25 és 65 éves kor között kell eltölteni Svédországban, illetve 15 és 65 év között Finnországban. Mind az öt tagállam arányosan csökkenti a teljes alapnyugdíjat a járulékfizetés nélküli, illetve az országon kívül tartózkodás időszakaival. A skandináv országok 3, az Egyesült Királyság 11 évnyi tartózkodást követel meg az öregségi nyugdíjra való jogosultság megnyílásához. Ez azt mutatja, hogy azok a rendszerek, amelyekben nincs kapcsolat a járulékok és a jogosultságok között, gyakran különösen védtelennek tűnnek a vándorlással szemben, és e várakozások olyan politikai válaszokat szülhetnek, amelyek hatásait a saját állampolgárok is megérezhetik.

A társadalombiztosítással jellemezhető szelektív rendszerek ugyanakkor nem érzékenyek a vándorlásra. Azokat az univerzális rendszereket, amelyek a forrásokat csupán a tartózkodás és a szükséglet alapján helyezik ki, inkább abból a szempontból tekintik sérülékenynek, hogy ezeket milyen mértékben veszik majd igénybe a vándorlók, s kevésbé tekintik problémának az ellátások exportálhatóságát. A szelektív rendsze-

rekről ezzel szemben ennek az ellenkezője mondható el. Mivel a hozzáférést a korábbi járulékfizetés határozza meg, ezek a rendszerek nem nyitottak az azonnali igénybevételre, de az ellátások exportálhatóságára már igen. A teljesen univerzális, illetve szelektív rendszerek ténylegesen igen ritkák, és a közösségi jog rendelkezései némiképp tovább árnyalják ezt a képet. Az 1408/71. rendelet a szelektív ellátásokra való jogosultság megszerzéséhez például megengedi a járulékfizetési és munkavégzési periódusok összeszámítását, így szűkíti az olyan, egyébként továbbra is fontos intézkedések hatásosságát, mint például a munkanélküli járadék igénybevételének bizonyos időtartamú előzetes munkaviszonyhoz kötése. A tizenöt tagállam közül azok többsége, melyekben a társadalombiztosítási ellátások meghatározóak, átmeneti időszakot alkalmaz, így csak később tudjuk meg, hogy a bővítésre tekintettel vajon átalakítják-e társadalombiztosítási programjaikat, s ha igen, miképp.

A szociális segélyekkel és az egyéb, általános hatókörű juttatásokkal való visszaélés kérdését mind az öt – eredetileg a munkaerő áramlásának korlátozásától tartózkodó – tagállamban megfontolás tárgyává tették. Amint azt fent már jeleztem, a hollandok és a dánok munkavállalási kvóták, illetve a munkavállaláshoz kötött tartózkodási engedélyek alkalmazásával feleltek erre. Ezzel összefüggésben egyes dán hatóságokat a tartózkodási engedélyek, valamint az adó- és járulékfizetés szigorúbb ellenőrzésére szólítottak fel, és hasonló intézkedésen gondolkodnak Svédországban is. Írország és az Egyesült Királyság kevésbé korlátozza a munkaerőpiacához való hozzáférést, de megváltoztatták jóléti ellátórendszerüket. Tony Blair brit miniszterelnök a Parlamentben 2004 februárjában például azt mondta, hogy fontos volt felismerni: az új tagállamok polgárai tényleges kockázatot jelentenek a jóléti juttatásokkal való visszaélés terén, és ezért „minden olyan kikaput meg kell szüntetni, amely lehetővé teszi, hogy visszaéljenek a szabályokkal” (Hansard, 2004b). Ennek nyomán az Egyesült Királyság a 8 kelet-közép-európai országból érkező munkavállalóktól kétévnyi (vagy annál is hosszabb) munkavégzést követel meg, s csak így válhatnak jogosulttá a brit szociális biztonsági rendszer számos olyan juttatására, mint amilyen a családi pótlék, az egészségügyi ellátás és a lakhatás támogatása. Mindezeket túl a munkavállalóknak egy olyan munkavállalói nyilvántartási rendszerbe is be kell jelentkezniük, amit a munkaerő-piaci mozgások monitorozására alakítottak ki, és amely bármiféle probléma esetében segít abban, hogy a britek igazolni tudják a munkaerő áramlását korlátozó intézkedések visszaállítását (Hansard, 2004a; Ukonline, 2004).

Az ír válaszlépés sem váratott sokáig magára. A brit intézkedések meghirdetésével egyidejűleg Bertie Ahern miniszterelnök bejelentette, hogy az írek „meg fogják hozni azokat az intézkedéseket, amelyek megakadályozzák a visszaéléseket a szociális védelmi rendszerben” (Ahern, 2004). Ezután egy nappal a szociális és családügyi miniszter azt mondta, hogy aggasztja, „ha Írország maradna az egyetlen ország, amelyik nem tesz lépéseket jóléti rendszere védelmére”, és javasolni fogja, „hogy a jóléti törvénykezésen legalább olyan jelentős mértékben változtassanak, mint a britek” (Coughlan, 2004).

Összegezve, nemzeti szinten a szociálpolitikát ugyan a vándorlásra

és annak részeként a keleti bővítésre való, közvetlen hivatkozással módosítottak, ám a változások általában marginális jellegűek voltak. A brit és az ír változtatások csak átmeneti időszakra vonatkoznak, és az egyes juttatások exportálhatóságának megszüntetése aligha tekinthető olyan lépésnek, ami megváltoztatná egy-egy jóléti állam szerkezetét. Ha a tagállamok politikusai ehelyett a járandóságok szintjét csökkentették volna azért, hogy távol tartsák a jóléti vándorokat, akkor az tényleg „Európa szegényházának” kialakulásához vezethetett volna (Sinn, 2002: 104). Mindaddig kevés bizonyítéka van egy ilyen szélsőséges, lefelé nivellálási versenynek.

### Következtetések

A lefelé nivellálási versenyt megalapozó feltételezés az, hogy a nagyvonalúbb és hozzáférhetőbb szociális juttatásokkal rendelkező uniós országok más tagállamokból mágnesként vonzzák a hátrányos helyzetű rétegeket, és a jóléti vonzerő a vándorlás mozgatórugójaként, vagy a vándorlók letelepedéssel kapcsolatos döntéseit meghatározó tényezőként hat. Azt tapasztaltuk, hogy az EU korábbi bővítési fordulói nem szolgáltatták ennek empirikus bizonyítékát, és a jelenlegi migrációs előrejelzések sem támasztják alá azt a tézist, hogy az EU 15 régebbi tagállama mágnesként hatna a csatlakozó országok állampolgáira.

Vizsgálatunk mindazonáltal bebizonyította, hogy az EU 15 tagállama stratégiai jellegű kölcsönhatásba került egymással: politikai döntéseket hoztak, amikor a többiek is azt tették, politikai intézkedéseiket más tagállamok álláspontjával igazolták, valamint külföldi sugallatok után kutattak. Mindaddig a stratégiai kölcsönhatások terepét főként a vándorló dolgozók helyi munkaerőpiacokhoz való hozzáféréseinek szabályozása, valamint az ők és családtagjaik jóléti ellátásokra való jogosultságát korlátozó intézkedések képezték. Miközben az átmeneti intézkedéseket eredetileg arra szánták volna, hogy a legkisebb mértékűre csökkentsék a nemzeti munkaerőpiacok egyensúlytalanságait, vizsgáldásunk során azt tapasztaltuk, hogy azokat a szociális kalandozásokkal kapcsolatos érzékenységek kezelésére is felhasználják. A bővítésnek már ebben a korai szakaszában azonosítottuk azt a trendet, hogy a munkaerőpiacukhoz való hozzáférést legkevésbé korlátozó országok voltak a legaktívabbak szociálpolitikájuk változtatásában. Ha ez a tendencia megerősödik, és az ellátások színvonalára is kiterjed, akkor kezdetét veheti a lefelé nivellálási verseny.

Hogyan lehetne ezt elkerülni? Elvileg akár a koordináció, akár a harmonizáció útján. Az előbbi egy összehangolási támogatás (matching grant) bevezetésével járna, vagyis azzal, hogy a migráció következtében többletkiadásokra kényszerülő ország – akár a küldő ország, akár a közösség részéről – kompenzációs támogatásban részesülne. Az utóbbi megoldás a tagállami szociálpolitikák egységesítését jelentené egy közös szint előírásával, például minimumokat rögzítő irányelvek révén. Tekintettel arra, hogy a tagállamok többségétől – ha ugyan nem mind a 25 tagállamtól – ellenállás várható, egyik alternatívának sincs sok esélye ar-

ra, hogy politikai realitássá váljon. Mint kimutattuk, az EU tizenötök csekély érdeklődést mutattak arra, hogy ebbe az irányba tereljék a szociálpolitikai integrációt, az új tagállamok pedig valószínűleg kevésbé lelkesednek az olyan tervekért, amelyek a munkát terhelő újabb költségek előírásával rontják versenyképességüket. Következésképpen az EU bővítésével a közösségi szociálpolitika kiszélesítésének trendje erősödik meg, annak elmélyítése rovására.

Ebből kifolyólag úgy tűnhet, hogy a közösségi integráció elmélyülésével és az EU további bővítésével párhuzamosan a stratégiai jellegű kölcsönhatások egyre fontosabbá válnak. A stratégiai kölcsönhatások fő hajtóerejét paradox módon az Európai Bíróság – szándékuk szerint éppen az uniós polgárok szociális védelmét, illetve egy összeurópai munkaerő-piac biztosítását szolgáló – ítéletei képezik. Ez a folyamat a jövőben a vándorlók és a helyben maradók számára egyaránt elégtelen szociális védelmet eredményező lefelé nivellálási versenyhez vezethet. A munkavégzés fogalmának, valamint a szociális védelemre, illetve más jóléti ellátásokra való jogosultság kiterjesztő értelmezésével a Bíróság megalapozta a szociális kalandozásoktól való félelmet, és így retorikai aknákat telepített a nemzeti jóléti rendszerekbe.

A bővítés tekintetében a stratégiai kölcsönhatások az átmeneti időszakok kimerítésével erősödhetnek fel. Amikor a tagállamok elveszítik annak lehetőségét, hogy korlátozásokkal, vagy egyéb speciális intézkedéssel védjék munkaerőpiacukat, kényszert érezhetnek szociális biztonsági rendszerük átalakítására, ahogyan az néhányukkal már 2004. május elseje előtt megtörtént. Így megeshet, hogy 2011-ben, a kelet-közép-európai országokkal szemben előírt átmeneti időszak maximális időtartamának végén, amikor az országok majd elkezdenek foglalkozni a munkaerő-áramlás és a szociális védelem összefüggéseivel, a stratégiai kölcsönhatások feléledésének leszünk tanúi az európai szociálpolitikában, és ugyanez meg fog ismétlődni 2014-ben Bulgária és Románia esetében.

Mi szól a lefelé nivellálási folyamatok felerősödése ellen? Elsődlegesen az, ha a vándorlás nem következik be. Mint bemutattuk, valószínűleg csak kevesen fognak az új tagállamokból a régiókba költözni, ahogyan a korábbi bővítések sem indítottak el migrációs hullámokat. A történelem megismételheti önmagát. Úgy tűnik, az összes jóléti állapot érintő legnagyobb kihívás inkább a népesség elöregedése, ami a munkaképes emberek iránti versengéshez vezethet. A szociálpolitikában tapasztalható stratégiai kölcsönhatások így vagy eltűnhetnek, vagy felfelé nivellálási versennyé alakulhatnak át. A szociálpolitika minősége közösségi szinten is egyre hangsúlyosabb politikai kérdéssé válhat, mint olyan, a versenyképességet befolyásoló tényező, amivel az országok megkísérlik magukhoz csábítani a munkavállalókat, és amivel fokozni tudják foglalkoztatási és termékenységi teljesítményüket.

A lefelé nivellálási verseny legfőbb akadálya azonban az intézmények rugalmassága, illetve a jóléti állam intézményeiben és programjaiban megtettesülő gondoskodásban való érdekeltség. Ha a várakozásokkal ellentétben a jóléti vándorlás tömeges mértékűvé válik is, nemzeti szinten az összes szociálpolitikai kiadáshoz viszonyítva költségei ténylegesen elhanyagolhatóak lesznek. A meglévő intézmények beágyazottsága és a

## TANULMÁNYOK

jóléti programok népszerűsége a választópolgárok körében azt sugallja, hogy a kiadások drámai csökkentésének valószínűsége igencsak csekély.

*Fordította Juhász Gábor*

### Hivatkozások

- Ahern, B. (2004) 'Ahern Speaks of Possible Impact Of Enlargement on Irish Labour Market', press Release (23 Feb.). [www.eu2004.ie]
- Beskaftigelsesministeriet (2003a) Danske sociale Ydelser i lyset af udvidelsen af EU. Copenhagen: Ministry of Employment.
- Beskaftigelsesministeriet (2003b) Agreement among The Liberals, the Conservatives, the Social Democrats, the Socialist People's Party, the Social Liberals and the Christian Democrats Concerning Access to the Danish Labour Market After the Enlargement of the European Union On 1 May 2004. Copenhagen: Ministry of Employment.
- Boeri, T. and Brücker, H. (2003) Potential Migration From Central and Eastern Europe, an Update. Brussels: DG Employment and Social Affairs.
- Brücker, H. Et al. (2001) The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, Analysis Part A and B. Brussels: DG Employment and Social Affairs.
- Brueckner, J. K. (2000) 'Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence', Southern Economic Journal 66 (3): 505–25.
- Buller, J. and Gamble, A. (2002) 'Conceptualising Europeanisation', Public Policy and Administration 17 (2): 4–24.
- Commission of the European Communities (2002) Free Movement of Workers – Achieving the Full Benefits and Potential. Communication from the Commission COM (2002) 694 final.
- Coughlan, M. (2004) 'Minister for Social and Family Affairs, Mary Coughlan, to Announce New Social Welfare Code Restrictions for Ireland', press release (24 Feb.). [www.eu2004.ie]
- Dagbladet (2004a) 'Polske barplukkere vil fa kontantstotte' (7 Jan.). [www.dagbladet.no]
- Dagbladet (2004b) 'Arbeidsnekt for nye eumedlemmer' (31 Jan.). [www.dagbladet.no]
- Dagens Nyheter (2004) 'Regeringen vill begränsa Rörligheten inom EU' (3 Feb.). [www.dn.se]
- Dustmann, C., Casanova, M., Fertig, M., Preston I. and Smith, C. (2003) The Impact of EU Enlargement on Migration Flows, Home Office Online Report 25/03. London: Home Office.
- Esping-Andersen, G. (1999) Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2001) The Free Movement Of Workers in the Context of Enlargement, Information Note. Brussels: European Commission.
- Eurostat (1999) Demographic Statistics Data 1960– 1999. Luxembourg: European Commission.
- Eurostat (2000) Patterns and Trends in International Migration in Western Europe. Luxembourg: European Commission.
- Eurostat (2003) 'Purchasing Power Parities and Related Economic Indicators for EU, Acceding And Candidate Countries and EFTA', Statistics in Focus, Economy and Finance, 64/2003.

- Eurostat (2004a) 'First Demographic Estimates for 2003', *Statistics in Focus, Population and Social Conditions*, 1/2004.
- Eurostat (2004b) 'Quarterly Accounts', *Statistics in Focus, Economy and Finance*, 2/2004.
- Ferrera, M. (2003) 'European Integration and National Social Citizenship: Changing Boundaries, New Structuring?', *Comparative Political Studies* 36 (6): 611–52.
- Frederiksen, C. H. (2003) 'Bred aftale om adgangen til det danske arbejdsmarked for arbejdstagere fra De nye EU-lande', press release by the Danish Minister of Employment (2 Dec.), Copenhagen.
- Guardian (2004a) 'Benefit Hedge against New EU Workers' (3 Feb.). [www.guardian.co.uk]
- Guardian (2004b) 'EU Enlargement: Facts and Fears' (23 Feb.). [www.guardian.co.uk]
- Guardian (2004c) 'UK May Tighten Benefit Controls to Deter New EU Immigrants' (5 Feb.). [www.guardian.co.uk]
- Haas, E. B. (1968) [1956] *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces*, 2nd edn. Stanford, CT: Stanford University Press.
- Hansard (2004a) Commons Hansard Debates text For Monday 23 February.
- Hansard (2004b) Commons Hansard Debates text For Wednesday 4 and 11 February.
- Krieger, H. (2004) *Migration Trends in an Enlarged Europe*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Kvist, J. (ed.) (2002a) *Velfardspolitik i et nyt Europa*. Copenhagen: Danish National Institute Of Social Research.
- Kvist, J. (ed.) (2002b) *Beskaftigelsespolitik i et nyt Europa*. Copenhagen: Danish National Institute Of Social Research.
- Leibfried, S. and Pierson, P. (2000) 'Social Policy – Left to Courts and Markets?', in H. Wallace and W. Wallace (eds) *Policy-making in the European Union*, 4th edn. Oxford: Oxford University Press.
- Martinsen, D. S. (2003) 'Who Has the Right to Intra European Social Security? From Market Citizens to European Citizens and Beyond', *EUI Working Paper Law*, No. 2003/13.
- OECD (various years) *National Accounts, Vols I And II*. Paris: OECD.
- Pierson, P. (2001) 'Post-industrial Pressures on the Mature Welfare State', in P. Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rasmussen, A. F. (2002) 'The European Council: One Europe', speech by the Danish Prime Minister, Meeting of the European Council in Copenhagen on 12–13 December 2002.
- Rollén, B. (2003) *EU:s utvidgning och arbetskraftens Rörlighet*, SOU 2002:116. Stockholm: Foreign Ministry.
- Scharpf, F. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2002) 'Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research', *Journal Of European Public Policy* 9 (4): 500–28.
- Schram, S., Nitz, L. and Krueger, G. (1998) 'Without Cause or Effect: Reconsidering Welfare Migration as a Policy Problem', *American Journal of Political Science* 42 (1): 210–30.
- Sinn, H-W. (2002) 'EU Enlargement and the Future Of the Welfare State', *Scottish Journal of Political Economy* 49 (1): 104–15.
- Streeck, W. (1995) 'From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy', in S. Leibfried and P. Pierson (eds) *European*

## *TANULMÁNYOK*

Social Policy. Between Fragmentation and Integration. Washington DC: The Brookings Institution.

SZW (2004) Midden- en Oost-Europese werknemers Onder voorwaarden toegelaten tot Nederlandse arbeidsmarkt. Haag: Ministerie Van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ukonline (2004) 'No UK Benefits for New EU Members' (23 Feb.).

UN (2000) 'Replacement Migration: Is it a Solution To Ageing and Declining Populations?', ESA/P/WD 160.