

Moldicz Csaba*

A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA HELYZETE A GAZDASÁGPOLITIKAI MIXBEN

Az európai integráció történetének nagyobbik felében a Közösség szociális integrációjának erősítése és a munkaerőpiacok harmonizálása alapvetően csak a szabad munkaerő-áramlás összefüggésében merült fel. Bár a költségvetési és foglalkoztatáspolitikák továbbra is a tagállamok kompetenciájába tartoznak, a közös pénz bevezetése, a közös monetáris politika létrehozása döntően megváltoztatta a korábbi helyzetet, s új kérdéseket vetett fel a politikák tagállami szintű kezelésének bosszú táví fenntarthatóságával kapcsolatban.

A gazdasági és szociális integráció egymáshoz való viszonyának újrafogalmazása – a lisszaboni folyamat

Az euró bevezetésének viszonylagos sikerei ellenére az elmúlt időszakban egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az Európai Unió gazdasága lemaradt az alapvetően amerikai és a távol-keleti vetélytársak által vezetett technológiai fejlődésben, illetve, hogy a jelenlegi keretfeltételek módosulása nélkül ez a tendencia várhatóan csak erősödni fog. Az eddig sikeresen alkalmazott európai fejlődési receptek, melyek közös jellemzője, hogy a gazdaság növekedését erőteljesen összekapcsolták a társadalom jólétének emelésével, egyre kevésbé alkalmazhatók a globalizációs folyamatok előrehaladtával és a jóléti rendszerek reformkényszereinek erősödésével. Az eddig az Európai Unió részéről a legszélesebb értelemben megfogalmazott válasz a lisszaboni folyamat beindítása volt, amely az Európai Unió *gazdasági, szociális és társadalmi integrációjának továbbfejlesztését* tűzte ki célul.

A lisszaboni folyamat elindításának okai között első helyen az az alapvető felismerés szerepel, hogy az Európai Unió gazdasága az amerikai, és távol-keleti vetélytársakkal szemben lemaradásban van. *A technológiai rés megjelenésére, az európai gazdaság versenyképességének csökkenésére* a Bizottság által kínált megoldás az új, korszerű technológiák használatát, elterjesztését, a humántőkébe való növekvő investíciókat előtérbe helyező gazdaságpolitika kialakítása.

A 2010-ig létrehozandó tudásalapú gazdaságban a *gazdaságpolitikán belül* a kutatási és fejlesztési tevékenységek fejlesztése (Európai Kutatási Tér létrehozása), a KKV-szektor fejlesztése révén végrehajtható szerkezeti reform (sajáttőke- és idegentőke finanszírozások fejlesztése), a szolgáltatások szektorának további liberalizálása, az európai pénzpiacok és szabályainak egységesítése (pl. nyugdíjalapokba történő befektetések esetén), a *foglalkoztatáspolitikán belül* a foglalkoztatás mértékének növelése, s hosszú távon a teljes foglalkoztatottság elérése, illetve a *szociálpolitikán belül* a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem, a szociális dialógus folytatása, és az emberi erőforrások fejlesztése (oktatás) tartoznak azokhoz a területekhez, amelyek fejlesztésére az Európai Unió jelentős forrásokat szán a lisszaboni folyamat keretében.

Az európai szociális modell és társadalmi modell továbbfejlesztése a lisszaboni stratégia középpontjában álló *integrált megközelítés* (kölni-folyamat) fokozottabb alkalmazását teszi szükségessé a közeljövőben. Ez a szemlélet a szociális célkitűzések megvalósítását elsődlegesen a gazdaságpolitika, foglalkoztatáspolitikai és a szociális politika vegyítésével tartja kivitelezhetőnek.¹ A *gazdaságpolitikai mix* három összetevője közül eddig egyértelműen a gazdaságpolitikáé volt a főszerep.

A közös pénz bevezetésével a korábitól jelentősen eltérő helyzet alakult ki, hiszen a gazdaságpolitikai mixről folyó vita hagyományosan a monetáris és költségvetési politikák interakciójára fókuszál. Ha azonban a monetáris politika hosszú távon valóban elkötelezett lesz az árstabilitás mellett, akkor a továbbiakban a bérek alakulása alapvető fontossággal bírhat e gazdaságpolitikai mix hatékonyságát illetően. Ennek legfőbb oka, hogy a szociális és foglalkoztatási politika esetében alapvetően nem, a fiskális politikák esetében pedig nem közösségi szinten hozzák meg a döntéseket, hanem lényegében a nemzetállamok kompetenciájába tartoznak továbbra is.

A gazdaságpolitikai mix elemeként lehet interpretálni az áruk-, szolgáltatások és tőkepiacok struktúrareformjait a középpontba állító *Cardiff-folyamatot*, a foglalkoztatáspolitikára koncentráltó *Luxemburg-folyamatot*, valamint a *Növekedési és Stabilitási Paktumot*, amely a monetáris politika és a költségvetési politikák koherenciájáról gondoskodik, illetve a makrogazdasági dialógust biztosító *kölni-folyamatot* is.

Az Európai Unió foglalkoztatáspolitikája

A foglalkoztatáspolitikai szerepét nagymértékben felértékelte, hogy az Amszterdami Szerződéssel a közösségi joganyag részévé vált. Az integráció megalapítása utáni időszakban, a tagállamokban megvalósuló „kvázi teljes foglalkoztatottság” miatt ez a politika nem igényelt szorosabb együttműködést a tagországok között. A Közösség foglalkoztatáspolitikai helyzetében a nagy törést a 70-es évek eleje/közepe hozta, azonban ekkor a tagállamok reakciója a befelé fordulás, protekcionizmus, saját utak keresése volt. Amikor a 70-es évek és a 80-as évek olajválságai, valamint az 1974-76-os és az 1979-82-es recesszió az integráció „aranykorszakának” nevezett első másfél évtizede után nagymértékben megemelték az európai munkanélküliségi rátákat, ez a növekedés nemcsak Európában volt megfigyelhető, hanem pl. az Egyesült Államokban is. Az USA-ban azonban az olajválság közvetlen hatásainak multáival a munkanélküliséget és foglalkoztatottságot jelző mutatók a helyzet javulására utaltak. A 80-as évek második felében a foglalkoztatási helyzet némileg javult, azonban a 93-as recessziót követően ismét megugrottak a munkanélküliségi mutatók, s 1994-ben elérték az elmúlt két évtizedben mért legmagasabb szintet. *Az 1993-as második foglalkoztatáspolitikai sokk azonban az előzőtől eltérően a közösségi együttműködés erősítésének szándékát váltotta ki a tagállamokban.*

¹ *Az így megvalósított gazdaságpolitikai mixben a szociálpolitika elsősorban a munka minőségének javítását, és az ipari kapcsolatok fejlesztését tűzi ki célul. Ennek eszközei: a társadalmi párbeszéd elmélyítése, az Európai Szociális Alap finansziális eszközei, amelyeket a regionális politikák révén allokálnak, és az akcióprogramok, illetve a foglalkoztatáspolitikánál az Amszterdami Szerződés Foglalkoztatáspolitikai Fejezetében megfogalmazottak, különösen a nyitott koordinációs eljárás eszköze, illetve az Európai Foglalkoztatáspolitikai Stratégia.*

A regionális, illetve a tagállami szinten is nagy szóródást mutató foglalkoztatási mutatók következtében egységes, közös foglalkoztatáspolitikai sem akkor, sem most nem tűnik megvalósíthatónak.² Ezért az együttműködés erősítésének a korábbtól eltérő módjait kellett keresni.

Az 1993-as munkanélküliségi csúcsot egy évvel követően alapvető konszenzus alakult ki az esseni csúcson abban a tekintetben, hogy erősíteni kell a foglalkoztatáspolitikák közösségi szintű összehangolását. A foglalkoztatáspolitikai szerepe tovább növekedett az Európai Unió politikái között annak az Amszterdami Szerződésbe történt bekerülésével, illetve a lisszaboni nyilatkozatban való megjelenésével.

Az új foglalkoztatáspolitikai fejezet az Alapító Szerződés 2. cikkére való hivatkozással került a Szerződésbe. Az Amszterdami Szerződés alapján elindított Európai Foglalkoztatási Stratégia (European Employment Strategy) első megfogalmazására az 1997-es luxemburgi foglalkoztatási csúcson került sor. Az európai foglalkoztatási stratégiát összekötik a Bizottság által évente elkészített Gazdasági Irányvonalakkal (Broad Economic Guidelines). A foglalkoztatási irányvonalaknak – a luxemburgi dokumentum megállapításai szerint – összhangban kell lenniük a szubszidiaritás elvével, így a tagállamok foglalkoztatáspolitikai kompetenciáival, illetve a gazdaságpolitika alapelveivel.

A luxemburgi konferencián alakult ki a jelenlegi közösségi foglalkoztatáspolitikai négy alappillére:

- a foglalkoztatási képesség javítása
- a vállalkozókészség ösztönzése
- az alkalmazkodó készség fejlesztése
- és az esélyegyenlőség megteremtése.

A két évvel később lezajlott kölni foglalkoztatási csúcson a fent vázolt luxemburgi folyamat intézkedéseit, illetve a cardiffi folyamatot (amely a tagállamok által készített éves jelentések rendszerére alapozva az áruk-, szolgáltatások, és tőkepiacok struktúráreformjait vizsgálja) foglalták egységes rendszerbe (kölni-folyamat). A kölni folyamat keretében folytatott makrogazdasági dialógusban a tagállamok, az Európai Központi Bank és szociális partnerek képviselői vesznek részt. A makrogazdasági dialógus súlyát a Növekedési és Stabilitási Paktum révén vállalt kötelezettségvállalások adják. A fiskális-, monetáris és bérpolitikák koordinálása – a kölni folyamat ellenére – elsősorban annak nem kötelező jellegével jellemezhető. A foglalkoztatási paktum (luxemburgi, kölni és cardiffi folyamat) két előbbi eleme a gazdasági keretfeltételekre koncentrált, míg az utóbbi a munkaerőpiac kínálatoldali reformjaira.

Az Alapító Szerződés 126. cikk 2. bekezdés szerint a tagállamok elismerik, hogy a foglalkoztatáspolitikai megvalósítása közös érdek. Bár elmondható, hogy a tagállamok nem cselekedhetnek azzal kapcsolatosan teljesen szabadon, azaz tekintettel kell lenniük az irányelvekre, célokra, s az Európai Unió jogi normáira, mégis a foglalkoztatáspolitikai továbbra is nemzeti irányítás mellett működik. A kérdést kezelő, újonnan bevezetett eljárási módszer, az ún. nyitott koordináció módszere (*open method of coordination*),

² *Az, hogy a különböző régiók hogyan profitálnak a változásokból, illetve milyen rugalmasan válaszolnak a környezet átalakulására, elsősorban a munkaerő minőségétől, képzettségétől függ, ami önmagában véve jelentős hatást gyakorol az adott régió versenyképességére. Az európai régiók között az integráció kezdeti szakaszában, egészen a 70-es évek elejéig, a jövedelmek konvergenciája volt megfigyelhető. Az olajválságtól a 90-es közepéig jelentősen mérséklődött a konvergencia. Az 1995 és 2000 közötti időszakra vonatkozó klaszteranalízis alapján – amely az egy főre jutó GDP-t, a foglalkoztatási kvótát, a három fő szektornak a bozzáadott értékben való részesedését, a magasan és alacsonyan képzettek egymáshoz való arányát, illetve a csúcstechnológiai szektorokban alkalmazottak arányát tartalmazza – az európai NUTS-II. régiókat öt fő csoportra lehet osztani. A csoportba való tartozást alapvetően az egy főre jutó GDP határozta meg. Az így az első csoportba került területekre (az Unió területének 13%-a) a szolgáltató szektor és a magasan képzettek magas aránya jellemző. Ide elsősorban fővárosok, s fejlett német városok tartoznak. A második csoportba tartozó területeken (az Unió területének 30%-a), ahol az iparnak nagyobb a szerepe, a foglalkoztatási mutatók jobbakként, így a foglalkoztatási kvóta, s a munkanélküliségi ráta az összes régiónál jobb eredményeket mutatnak. A harmadik csoportba az ipar részesedésének nagy aránya, a szolgáltatások, a high-tech szektorok alacsony aránya, negyedik csoportba a szolgáltatások előtérbe kerülése, az alacsonyan képzettek magas aránya, illetve az ötödik csoportba a primer szektor erősebb jelenléte, valamint az alacsonyan képzettek magas aránya jellemző. [Beschäftigung in Europa 2002.]*

amelyben a Tanács és Bizottság közös jelentése alapján az Európa Tanács megvizsgálja a Közösség foglalkoztatási helyzetét, következtetéseket fogad el, majd ezek alapján minősített többséggel foglalkoztatáspolitikai irányvonalakat fogad el. Ezek elfogadása előtt a Parlament, a Régiók Bizottsága és Foglalkoztatáspolitikai és Munkaerő-piaci Bizottság vélemény alkot róluk. Ezeket az ajánlásokat – a már nemzeti szinten kidolgozott – Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervekbe ültetik át.

A nyitott koordinációnak a foglalkoztatáspolitikai fejezetnél való kizárólagos hangsúlyozása az eljárási mód egyedülállósága, újszerűsége mellett annak is köszönhető, hogy ez a fejezet nem határozza meg a foglalkoztatáspolitikai alapvető céljait, annak irányultságát, hanem elsődlegesen az eljárási rendet szabályozza. Ennek negatív olvasata az, hogy az itt követett politikának nincsenek világos körvonalai; pozitív interpretációja ugyanakkor az, hogy a foglalkoztatáspolitikai határai lezáratlanok, s így a későbbiekben nagy területeket ölelhet fel.

Az így kialakított foglalkoztatáspolitikai három alapvető jellemzővel bír:

- az 1993-as recessziós év után egyfajta legitimációs válságban alakították ki annak kereteit;
- az eljárás jellegéből fakadóan korlátozza a közösségi szintre való kompetenciáttranszfert, így „kontrollált európaizálást” jelent;
- nem kérdőjelezi meg az állami költségvetések konszolidálásra, illetve az árstabilitásra épülő makrogazdasági stabilitás elvét.

Összegzés

A jelenlegi közösségi gazdaságpolitikai mixben a szociális politika és foglalkoztatáspolitikai adnak annak „soft”, illetve a gazdaságpolitika annak „hard” részét. A foglalkoztatáspolitikai és a szociális politika működtetése szupranacionális jellegének erősítése, majd kizárólagossá tétele középtávon sem várható – bár azok már jelenleg sem tartoznak a kizárólagos tagállami hatáskörbe. Elkerülhetetlen azonban azok új elemekkel való gazdagítása: jelenleg a költségvetések konszolidálására kényszerített, az önálló monetáris politikáikról lemondott tagállamok előtt tagállami szinten a gazdaságpolitikai mix harmadik elemének csak a foglalkoztatáspolitikai erőteljesebb alkalmazása kínálkozik lehetőségként.

Hosszú távon elvileg két fejlődési lebetőség kínálkozik a jelenlegi keretfeltételek jelentősebb módosítása nélkül: egyrészt, a tagállamok a Stabilitási és Növekedési Paktum felpuhítása révén elérhetik a rájuk háruló szigorú költségvetési politikák átalakítását, amivel jelentős forrásokat szabadíthatnak fel a szükséges infrastrukturális fejlesztésekre, a humán-erőforrások támogatására, a kutatási és fejlesztési tevékenységek megélénkítésére, illetve a vállalkozó aktivitás fokozására. Ez azonban magában hordozza a közös valuta instabilitásának lehetőségét, s nem elhanyagolható az a tény sem, hogy az elmúlt két évtizedben olyan, korábban a költségvetési fegyveremre sokat nem adó mediterrán országokban, illetve Franciaországban is nagyban megváltozott a gazdaságpolitika szemlélete, s ma már a pénz stabilitását középpontba állító, sikeresen alkalmazott német mintát követik. Másrészt, a maastrichti konvergencia-kritériumok, és a Növekedési és Stabilitási Paktum megtartása mellett az adórendszerek és bérpolitikák a tagállami gazdaságpolitikai mix meghatározó elemeivé válnak. Így az adó- és bérv verseny („race to the bottom”) tovább folytatódik a tagállamok között – annak minden, a divergenciát erősítő hatásával együtt. Ez a fejlődési út azonban a bővítés újabb körének a gazdasági és szociális kohéziót tovább gyengítő hatását figyelembe véve, hosszú távon nem fenntartható.

Ezek az opciók a jelenlegi helyzetben. A *harmadik lebetőség* csakis a keretfeltételek megváltozása esetén merülhet fel. Ez az adórendszerek, és bérpolitikák harmonizálását jelentené. Az államok versengésének korlátainak meghatározásával egyidejűleg, ami a közösségi szintű ordoliberalizmus alapjait jelentené, a szociális és regionális transzferek szintjének mérsékelt emelkedésének kellene bekövetkeznie, ami természetesen felerősítené a tagállamok közötti szociális konvergenciát.

A jövő egyik nagy kérdése, hogy az európai gazdaságok makrogazdasági politikáit milyen mértékben lehet összehangolni. Az egységes belső piac létrehozása, a maastrichti reformok, és a közös valuta bevezetése után a várakozásokkal ellentétben, sok tekintetben divergáló jelenségek határozták meg az európai gazdaság fejlődését, s az európai gazdaságokat leginkább sújtó aszimmetrikus sokk a gazdaságok strukturális fejlődését érintette. A strukturális fejlődés különbözősége az egymástól eltérő intézmények, szociális struktúrák és termelési rendszerek egymásmellettségéből származik. A munkakapcsolatok rendszereiben lévő különbségek miatt ugyanazon változásokra mások a válaszok, a regionális specializálódás mintáinak erősödése szintén a nemzeti szinten meglévő gazdasági diverzifikáció ellenére a technológia és termékminőség tekintetében aszimmetriát okoz.

A tagállamok gazdaságpolitikai mixe, amely egyrészt a közös monetáris politikából, másodrészt a költségvetési politikákból áll, jelenleg erőteljesen restriktív jellegű. A restriktív jellegnek a gazdaság ciklikus fejlődésének szempontjait is figyelembevevő enyhítése, a foglalkoztatáspolitikának a gazdaságpolitikai mixbe történő erőteljesebb bevonása, és a költségvetési politikák egymással való összehangolása nagymértékben hozzájárulhatna a gazdaságpolitikai mix hatékonyságának javításához.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Begg, Iain, 2002: *EMU and Employment. Social Models in the EMU: Convergence? Co Existence? The Role of Economic and Social Actors.* WORKING PAPER 42/02.
ESRC "One Europe or Several?" Programme Working Papers.

Beschäftigung in Europa 2002. Jünste Tendenzen und Ausblick in die Zukunft.
Beschäftigung und Europäischer Sozialfonds. **Europäische Kommission.**
Genealdirektion Beschäftigung und Soziales. Referat A.1 Beschäftigungsanalyse.

Calmfors, Lars, 2001: Macroeconomic policy coordination in the EU: How far should it go?
Swedish Economic Policy Review 8 (2001) 3-14.

Collignon, Stefan, 1998: *Does the Central Bank set the Natural Rate of Unemployment?*
Paris AMUE, www.amuel.lf.net.

Logeay, Camille - Tober, Silke, 2003: *Time-varying Nairu and real interest rates in the Euro Area.*
Berlin, June 2003. **German Institute for Economic Research. (DIW)** Discussion Papers.

Richter, Wolfram F. 2002: *Social security and taxation of labour subject to subsidiarity and freedom of movement.* **Swedish Economic Policy Review** 9, pp. 47-74.

Schäfer, Armin, 2002: *Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der "Europäischen Beschäftigungspolitik"* 02/9. **Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.**
Discussion Papers.

Teague, Paul, 1999: *Reshaping Employment Regimes in Europe: Policy Shifts Alongside Boundary Change.* **Journal of European Public Policy** 19, pp. 33-62.

Tidow, Stefan, 1988: *Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf eines politischen Prozesses.* **FEG Arbeitspapier** Nr. 18. Marburg: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften.

