

AZ EURÓPAI UNIÓ KIBŐVÍTÉSÉNEK HATÁSA A LISSZABONI STRATÉGIA HATÉKONYSÁGÁRA TAPASZTALATOK AZ EURÓPA 2020 STRATÉGIA TERVEZÉSÉHEZ

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a lisszaboni stratégia utódja, az Európa 2020 stratégia esetén indokolt lehet-e a régi és az új tagállamok eltérő kezelése. Mindehhez elsősorban a lisszaboni stratégia tapasztalatait, illetve a tagállamok teljesítményét tekinti át. Arra következtetésre jutottunk, hogy a kutatás-fejlesztés valamint a környezeti fenntarthatósági szempontot tükröző energiaintenzitási mutató esetében kiemelten szükséges a stratégia finomhangolása. A K+F célkitűzés csak hosszú távon releváns a felzárkózó országok számára, rövid távon elsősorban a kohéziót hatékonyabban támogató beruházás-élénkítésre kell helyezni a hangsúlyt. A differenciált megközelítés a foglalkoztatási területre is igaz. E terület sajátossága azonban, hogy a tagállamok közötti törésvonal itt nem az EU15-ök és az EU12-ek között húzódik, hanem megfigyelhető a jól ismert észak-dél törésvonal is. A foglalkoztatás terén tehát a déli tagállamok differenciált kezelése is indokolt lehet.

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió versenyképességének javítását célul kitűző lisszaboni stratégia elemzése kapcsán sokszor eltekintünk attól a körülménytől, hogy a stratégiai célok megfogalmazása idején, 2000-ben alapvetően eltérő volt az EU tagjainak összetétele a mai helyzettel összehasonlítva. A tervek az EU15-re vonatkoztak, azok érdemi felülvizsgálatára a 25 majd 27 tagra való bővülés során *nem került sor*. Tekintve, hogy az EU15 illetve az EU12 országok között jelentős különbségek tapasztalhatók a lisszaboni mutatók terén, torz következtetésekre vezethet e változásnak a figyelmen kívül hagyása.

Vizsgálatunkban áttekintjük a két országcsoport közötti különbségeket, fókuszálva a lisszaboni stratégia szempontjából relevánsnak számító tényezők azonosításra. Megvizsgáljuk, hogy e különbségek milyen hatást gyakorolnak a növekedési és foglalkoztatási stratégia hatékonyságára, illetve milyen módosításokat tehetnek szükségessé a programban, valamint annak folytatásában. Következtetéseink során arra keressük a választ, hogy a megváltozott összetételű, a korábbiaknál jelentős mértékben polarizáltabb Közösség előtt milyen perspektívák állnak világgazdasági pozíciója javítására.

Elemzésünkben az EU15 országcsoportot illetve az EU10 országcsoportot vizsgáljuk. Utóbbiba a 2004 után csatlakozott országok tartoznak Ciprus és Málta kivételével. E két ország számos eltérő jellemzővel rendelkezik a viszonylag homogén cso-

portot alkotó közép- és kelet-európai országokhoz képest, ezért indokolt a különválasztásuk.

2. A LISSZABONI STRATÉGIA ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ 2004-ES KIBŐVÍTÉSE

A lisszaboni stratégia mozgásterét, beavatkozási irányait általában az úgynevezett *strukturális indikátorokkal* írjuk le. A nagyszámú strukturális indikátor közül általában tizennégy fő indikátort emelünk ki, amelyek révén leírjuk a program megvalósulásának alakulását. A következő táblázatban e tizennégy kiemelt strukturális indikátor¹ segítségével mutatjuk be a Közösség helyzetét.

1. táblázat. A lisszaboni stratégia strukturális indikátorai

	EU-27	EU-15	EU-10	USA	Japán
GDP/fő	100	110,7	61,4	154,6	112,2
Munkatermelékenység	100	109,9	60,8	144,9	99,7
Képzettség	78,5	75,8	86,9		
K+F kiadások	1,9	1,99	0,75	2,62	3,44
Árszint	100	104,4	66,6	81,2	102,5
Üzleti beruházások	18,4	18,3	21,1		
Foglalkoztatottság	65,9	67,3	60,9	70,9	70,7
Idősek foglalkoztatottsága	45,6	47,4	38,9	62,1	66,3
Szegénységi ráta	17	16	17,2		
Munkanélküliség	2,6	2,6	2,7	0,6	1,3
Regionális foglalkoztatás szórása	11,1	10,5	5,5		
Üvegházhatásúgáz-kibocsátás	90,7	95	65,4		
Energiaintenzitás	169,39	151,66	521,5	189,71	92,72
Áruszállítás volumene	104	97,2	122,6		

A táblázatban szereplő változók mértékegységei a következők:

GDP/fő: vásárlóerőparitáson számítva, EU-28=100;

munkatermelékenység: GDP (vásárlóerőparitáson)/foglalkoztatottak száma, EU-28=100;

képzettség: legalább felső középfokú (upper secondary) végzettséggel bírók aránya a 20-24 éves korosztályban; százalék

K+F kiadások: a GDP százalékában;

árszint: háztartások fogyasztására vonatkoztatva, közvetett adókkal együtt;

üzleti beruházások: GDP százalékában;

foglalkoztatottság: foglalkoztatottsági ráta;

szegénységi ráta: a szegénységi küszöb alatt élők aránya;

üvegházhatásúgáz-kibocsátás: a kyotói vállalásokhoz meghatározott bázisévi kibocsátás százalékában,

CO₂ ekvivalens;

energia intenzitás: energiaszükséglet/GDP (olajekvivalens kg/1000€);

áruszállítás: tonnadm (belföld)/GDP, 2000=100.

Forrás: Eurostat és saját számítás.

Összhangban kutatási irányunkkal megvizsgáljuk a 27 tagú unió eredményeit, de a lisszaboni stratégia tervezésekor fennálló helyzetnek megfelelően az akkori 15 tag együttes eredményét is. Ezeket hasonlítjuk össze a fő világgazdasági versenytársak eredményeivel. A kibővített és a keleti bővítés előtti Európai Unió közötti jelentős

¹ A strukturális indikátorok számításának részletes módszertana az Eurostat honlapján megtalálható: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/indicators/short_list

különbségeket elfedi az EU10 relatíve alacsony lakosságátlagos súlya. Különösen igaz ez akkor, ha a súlyokat a nemzeti jövedelmi szint alapján képezzük. Emiatt jeleljük meg a táblázatban önállóan az EU10 adatait is. A különböző részaggregátumok összehasonlítása már jól mutatja a két országcsoport között meglévő szignifikáns különbségeket.

2. táblázat. Az EU10 országok relatív pozíciója a lisszaboni stratégia strukturális indikátorai alapján

	EU27 átlaga felett	EU27 átlaga alatt
GDP/fő		BG, CZ, EE, LAT, LIT, HU, PL, SI, SK
Munkatermelékenység		BG, CZ, EE, LAT, LIT, HU, PL, RO, SI, SK
Képzettség	BG, CZ, EE, LAT, LIT, HU, PL, SI, SK	RO
K+F kiadások		BG, CZ, EE, LAT, LIT, HU, PL, RO, SI, SK
Árszint		BG, CZ, EE, LAT, LIT, HU, PL, RO, SI, SK
Üzleti beruházások	BG, CZ, EE, LAT, LIT, RO, SI, SK	HU, PL
Foglalkoztatottság	CZ, EE, LAT, SI	BG, LIT, HU, PL, RO, SK
Idősek foglalkoztatottsága	BG, CZ, EE, LAT, LIT	HU, PL, RO, SI, SK
Szegénységi ráta	CZ, HU, PL, SI, SK	BG, EE, LAT, LIT, RO
Munkanélküliség	CZ, EE, LAT, LIT, PL, RO, SI	BG, HU, SK
Regionális foglalkoztatás szórása	BG, CZ, HU, PL, RO, SK	
Üvegházhatásúgáz-kibocsátás	BG, CZ, EE, LAT, LIT, HU, PL, RO, SK	SI
Energiaintenzitás		BG, CZ, EE, LAT, LIT, HU, PL, RO, SI, SK
Áruszállítás volumene	CZ, EE, LAT, SK	BG, LIT, HU, PL, RO, SI

Jelmagyarázat: BG - Bulgária, CZ - Csehország, EE - Észtország, LAT - Lettország, LIT - Litvánia, HU - Magyarország, PL - Lengyelország, RO - Románia, SI - Szlovénia, SK - Szlovákia.

Forrás: Eurostat adatai alapján.

Az EU10 mutatója a következő változók esetében szignifikánsan gyengébb az unió átlagnál. E mutatók esetében az EU15 átlagától való elmaradás az EU10 országok döntő többségének esetében megfigyelhető.

- GDP/fő,
- munkatermelékenység,
- K+F kiadások,
- árszintek,
- a gazdaság energaintenzitása.

Az itt felsorolt mutatók esetében tehát valószínűsíthető, hogy az EU10 országok gyengébb teljesítménye abból fakad, hogy felzárkózó fázisban vannak. Ezeknél a mutatóknál feltétlenül indokolt a megkülönböztetés a két országcsoport tagjai között.

A *foglalkoztatási mutatók* (foglalkoztatási ráta, idősebb munkavállalók foglalkoztatási rátája, munkanélküliség, foglalkoztatás regionális szórása) esetében jóval vegyesebb képet mutatnak az adatok. Itt a legtöbb esetben nem tehető egyértelmű megkülönböztetés az EU15, illetve az EU10 tagállamok között. Kivétel ez alól a foglalkoztatás regionális szórását elemző mutató, ahol egyértelműen kisebb a szórás az EU10 tagállamokban.

A *környezeti mutatók* esetében szintén vegyes a kép, ami az alkalmazott mutatók eltérő megközelítési módjából fakad. Az üvegházhatású gázok kibocsátását mérő mutatók esetében az EU10 országok eredménye jobb mint az EU15-öké, ami elsősorban abból fakad, hogy a mérés az 1990-es kibocsátási szintekre épülő kyotói vállalások teljesítését méri. Az EU10 országok esetében a gazdasági átalakulással járó recesszió

jelentős kibocsátáscsökkenéssel járt együtt. A gazdaság energiaintenzitását mérő mutató is rávilágít arra, hogy az előző változó esetében elért jó EU10 eredmény nem elsősorban a környezetbarát gazdasági szerkezet következménye, mivel ebben az esetben a közép- és kelet-európai mutatók szignifikánsan gyengébbek az EU15 mutatóinál. Nincs szoros összefüggés az áruszállítás volumenének GDP-hez viszonyított aránya és a fejlettségi szint között, a két országcsoport mutatói között nem figyelhető meg jelentős különbség.

A végzettségi szinteket összehasonlító *oktatási mutató* esetében az EU10 országok teljesítménye még meg is haladja az EU15 tagállamokét. A szociális helyzetet mérő *szegénységi indikátor* esetében szintén vegyes a kép, nem figyelhető meg egyértelmű különbség a két országcsoport között. A beruházások szintjének tekintetében nem állnak rendelkezésre összehasonlítható amerikai és japán adatok, az EU10 eredménye viszont meghaladja az EU15 eredményét.

A World Economic Forum versenyképességi elemzéseinek keretében részletesen foglalkozott a lisszaboni stratégia vizsgálatával is [Blanke–Geiger 2008]. Ez az anyag *nyolc komplex indikátort azonosít*, amelyből öt az üzleti környezet különböző dimenzióit (információs társadalom, liberalizáció, hálózatos iparágak, pénzügyi szolgáltatások, vállalati környezet) elemzi, a másik három pedig a növekedési és foglalkoztatási stratégia általunk is vizsgált fő struktúrapolitikai jellemzőit írja le. Utóbbi csoportba tartozik az innováció és a K+F, a társadalmi befogadás valamint a fenntartható fejlődés mutatója. A következő táblázatokban összefoglaljuk az egyes tagállamok mutatóit e három átfogó indikátor mentén.

3a. táblázat. Az EU27 tagállamok pontszámai innováció és K+F dimenzióban, a WEF számításai alapján

Finnország	5,95	Írország	4,44	Magyarország	3,76
Svédország	5,60	Szlovénia	4,12	Olaszország	3,76
Dánia	5,30	Észtország	4,06	Ciprus	3,54
Németország	5,08	Luxemburg	3,93	Lengyelország	3,51
Hollandia	4,86	Spanyolország	3,93	Lettország	3,48
Belgium	4,73	Csehország	3,93	Szlovákia	3,48
Egyesült Királyság	4,70	Portugália	3,87	Málta	3,37
Ausztria	4,69	Görögország	3,85	Románia	3,30
Franciaország	4,68	Litvánia	3,82	Bulgária	3,04

3b. táblázat. Az EU27 tagállamok pontszámai a foglalkoztatás dimenziójában, a WEF számításai szerint

Dánia	5,74	Írország	5,01	Spanyolország	4,32
Finnország	5,67	Csehország	4,87	Szlovákia	4,20
Svédország	5,51	Málta	4,87	Lettország	4,07
Hollandia	5,33	Észtország	4,83	Görögország	4,06
Belgium	5,25	Franciaország	4,81	Románia	3,92
Ausztria	5,15	Egyesült Királyság	4,69	Magyarország	3,87
Luxemburg	5,12	Szlovénia	4,61	Olaszország	3,82
Ciprus	5,05	Litvánia	4,35	Lengyelország	3,79
Németország	5,02	Portugália	4,34	Bulgária	3,59

3c. táblázat. Az EU27 tagállamok pontszámai a fenntartható fejlődés dimenziójában, a WEF számításai szerint

Finnország	5,13	Belgium	4,36	Lettország	3,83
Svédország	5,12	Franciaország	4,33	Litvánia	3,80
Luxemburg	5,10	Egyesült Királyság	4,28	Olaszország	3,51
Dánia	5,03	Szlovénia	4,28	Magyarország	3,50
Németország	4,96	Csehország	4,17	Görögország	3,46
Ausztria	4,91	Portugália	4,01	Lengyelország	3,21
Hollandia	4,56	Szlovákia	3,91	Románia	3,19
Észtország	4,44	Ciprus	3,85	Málta	2,96
Írország	4,40	Spanyolország	3,83	Bulgária	2,89

Forrás: Blanke-Geiger [2008: 8]

A WEF adatokból készített három táblázat rámutat arra is, hogy a négy EU15-csoport-hoz tartozó „kohéziós” ország (Írország, Spanyolország, Portugália, Görögország) számos esetben közelebb áll az EU10 csoporthoz mint az EU15-höz, amit az uniós stratégia differenciált tagállami lebontása során ugyancsak szükséges figyelembe venni. Látható az is a táblázatokból, hogy az általunk vizsgált két országcsoport között leginkább a foglalkoztatási dimenzióban mosódnak el a határok, és jóval élesebben jelentkeznek az innováció illetve a fenntarthatóság esetében. Ez utóbbi eredmény összhangban van a strukturális indikátorok vizsgálatának tapasztalataival.

A továbbiakban azokat a strukturális indikátorokat tekintjük át részletesebben, ahol *markáns különbség mutatkozott a két tagállami csoport között*, mivel elsősorban ezekben a vonatkozásokban indokolható a differenciált megközelítés. Ide tartoznak egyrészt a jövedelmi, a termelékenységi, a K+F valamint a környezeti teljesítményt mérő energiaintenzitási mérőszámok, amelyek esetében az EU15 eredményei szignifikánsan jobbak. Érzékelhető különbség mutatkozik az EU10 tagállami csoport javára a következő mutatók terén: képzettség, üzleti beruházások, regionális foglalkoztatás szórása, üvegházhatásúgáz-kibocsátás.

Amennyiben a jövedelmi mutatót a lisszaboni stratégia keretében alkalmazott megközelítésnek megfelelően foglalkoztatási és termelékenységi faktorra bontjuk, megállapítható, hogy az EU10-ek *elsősorban a termelékenység terén* maradnak el az uniós átlagtól. Ezt támasztja alá, hogy a termelékenység motorját jelentő K+F terén szintén jelentős a felzárkózó tagállamok lemaradása. A másik kiemelt terület, ahol lemaradás mutatkozik: az abszolút értékben (nem a saját korábbi pozícióhoz) mért környezeti teljesítmény, ahol az EU10 országok lényegesen rosszabbul teljesítenek.

A stratégia keretében alkalmazott mutató szerint oktatás terén jobb pozíciókkal rendelkeznek a felzárkózó országok. Ugyanez állapítható meg a felzárkózás fázisában a termelékenység növelése szempontjából lényeges üzleti beruházások esetében.

3. AZ EURÓPA 2020 STRATÉGIA ÉS A TAGÁLLAMI KÜLÖNBSÉGEK

Két fő vizsgálati szempontunk a következő:

- milyen mértékben befolyásolja az EU globális pozícióját az EU10-ek csatlakozása?

- indokolt-e eltérő gazdaságpolitikai megközelítés alkalmazása az EU10-ek esetében?

A *jövedelem* esetében az állapítható meg, hogy USA-hoz viszonyítva mind az EU27, mind pedig az EU15 jelentős hátrányban van. Japánnal összehasonlítva viszont az EU15 esetében már nem mutatkozik lemaradás, csak az EU27 esetében áll ez fent. A *termelékenység*et illetően az Egyesült Államokhoz viszonyítva hasonló a helyzet, mint a jövedelem esetében. Az EU27 pozíciói e téren megegyeznek Japánéval, az EU15 viszont e mutató tekintetében megelőzi Japánt. *K+F kiadások* vonatkozásában markáns az Unió lemaradása Japánhoz és az USA-hoz képest is mind az EU15 mind pedig az EU27 tekintetében. Az *energiaintenzitást* tekintve megállapítható, hogy Japán az EU27-nél és az EU15-nél is jobban teljesít, miközben az Egyesült Államok mutatója gyengébb mindkét uniós formációénál. Nem állnak rendelkezésre az USA és Japán összehasonlító adatai azon a két területen, ahol az EU10-ek mutatója erősebb mint az EU15 országsoporté.

A keleti kibővítés a Közösség versenyképességi pozícióit tehát *elsősorban az átfogó mutatók* (jövedelmi szint, termelékenység) esetében befolyásolta negatívan. K+F és energaintenzitás terén abszolút értékben bekövetkezett romlás figyelhető meg, ez azonban nem rendezte át a világgazdasági térségek erősorrendjét. Érdekes kimenetele a vizsgálatnak, hogy az uniós eredményt felülmúló japán K+F mutatók nem tükröződnek termelékenységi különbségben, sőt az EU15 a termelékenység vonatkozásában meg is előzi a távol-keleti gazdaságot. Japán esetében tehát a jó kutatási mutató nem javítja megfelelő mértékben a gazdasági teljesítményt.

Vizsgálatunk második kérdésére áttérve külön kell választanunk a két *eredmény típusú* strukturális indikátort (jövedelem, termelékenység), amelyek direkt módon nem, csak indirekt módon befolyásolhatók. A K+F esetében fennáll az összefüggés, amely szerint általában a magasabb fejlettségi/jövedelmi szinten álló gazdaságok képesek nagyobb mértékben építeni a nagyobb hozzáadott értéket nyújtó kutatás-fejlesztésre, mivel ennek megtérülési ideje viszonylag hosszú, a kezdeti befektetés nagysága pedig jelentős. E tekintetben tehát nem indokolt az Európai Unió homogén kezelése, a különböző K+F stratégiákban meg kell találni arra a választ, hogy rövid távon milyen célokat tűzzenek ki a felzárkózók, annak érdekében hogy hosszabb távon ezek az országok is a K+F téren vezető fejlett országok közé tartozhassanak.

Az üzleti beruházások esetében rendszerint fordított az összefüggés. A felzárkózás fázisában a beruházások magasabb aránya biztosíthatja a gyorsabb növekedéshez szükséges termelékenységjavítást. Az itt bemutatott összefüggések miatt indokolt a K+F politikák és a beruházásösztönzés integrált stratégiai keretben történő kezelése, mivel így biztosítható a felzárkózók számára a beruházásintenzív fázisból a K+F-intenzív fázisba történő átmenet, amelynek hatékony levezénylése kulcskérdés az általunk is javasolt differenciált fejlesztési stratégia szempontjából.

Az oktatásnak a lisszaboni stratégiában betöltött visszafogott szerepét mutatja az is, hogy *csupán egyetlen oktatási indikátor* szerepel a kiemelt strukturális indikátorok között. E mutató átfogó következtetések levonására nem alkalmas, mivel kizárólag mennyiségi szempontokra koncentrál, a munkaerőpiac kínálati oldaláról meglehetősen szűk körű információt ad, annak ágazati szerkezetével nem foglalkozik. E hiányosságnak a lényeges voltára utal az is, hogy az EU10-ek kedvező oktatási mutatója nem tükröződik a foglalkoztatási, illetve a K+F eredményekben.

A környezeti fenntarthatóságot (is) mérő energaintenzitás kapcsán sem lehet azonos célokat kitűzni a különböző fejlettségi szinten lévő országok számára. Ennek okai hasonlóak mint a K+F esetében. A kezdeti beruházásigény itt is magas, a szigorú környezetvédelmi feltételrendszer a beruházások támogatása nélkül pedig jelentősen visszafoghatja a kevésbé fejlett országok felzárkózását.

A lisszaboni stratégia terén szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy miközben a környezetvédelem terén eredményesen alkalmazta az Európai Unió a *differenciált megközelítést*, addig ezt kevésbé sikerült megtenni az innovációs politika kapcsán. Az energaintenzitás leszorítása érdekében a szigorú szabályozási feltételeket a kohéziós politikában alkalmazott energetikai fejlesztésekkel kombinálva sikerült lényeges eredményeket elérni. E vonatkozásban az Európai Unió eredménye (az EU27-é is) szignifikánsan felülmúlja az USA eredményét. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra, hogy Japán eredménye nemcsak az uniós átlagnál jobb, hanem minden egyes tagállaménál is. Ennek tükrében érdemes felülvizsgálni az Európai Unió klímapolitika terén elért kedvező pozícióiról szóló értékeléseket.

Nem sikerült viszont rövid távon követhető komplex célt találni a felzárkózó országok számára az *innovációs politika* kapcsán. Rövid távon nem érdemes célul kitűzni számukra a K+F beruházások növelését: torz, nem hatékony gazdasági szerkezethez vezethet a K+F kiadások erőltetett, gyors növelése. Közgazdasági megfontolások alapján a *beruházások szintje* lehet első lépésben az a változó, amelyet a felzárkózó tagországoknak a fejlett tagországokat meghaladó mértékben növelnie kell. Az eredményeket vizsgálva megállapítható, hogy különbség mutatkozik EU10 javára a két országcsoport beruházási mutatói között, ami a beruházásállomány konvergenciája révén kulcsfontosságú eleme a felzárkózási folyamatnak. Aggasztó viszont ebből a szempontból a gyengébb lengyel és magyar beruházási mutató, amelyek még az uniós átlagot sem érik el. A beruházásélénkítés céljával integráltan kell megjelennie a K+F potenciál javításának. Lényeges szempont a következő stratégiai periódusban, hogy a felzárkózó országok nem követhetik rövid távon ugyanazokat a K+F célokat mint a vezető uniós gazdaságok.

4. FOGLALKOZTATÁS

Elemzésünk következő részében részletesen megvizsgáljuk a versenyképességi kutatásaink fókuszában álló foglalkoztatási területet. A növekedési és foglalkoztatási stratégia 2008–2010-es időszakra vonatkozó integrált iránymutatásai közül a 17.-től a 24. pontig terjednek a foglalkoztatást érintő témák. Az iránymutatások meglehetősen általánosak, nem konkrét szakpolitikai eszközöket jelölnek meg, hanem inkább általános elveket és célokat fektetnek le. A célok eléréséhez szükséges eszközök legfeljebb a lehetőségek szintjén jelennek meg az iránymutatásokban. A 2008–2010-es időszakra vonatkozó iránymutatások a következő célokat jelölték meg:

17. a teljes foglalkoztatás elérését támogató foglalkoztatási politikák megvalósítása;
18. a munka életciklus-jellegű megközelítésének előmozdítása;
19. befogadó munkaerőpiacok teremtése, a munka vonzerejének növelése mindenki számára, beleértve a hátrányos helyzetűeket és az inaktívakat;
20. a munkaerő-piaci igények összehangolása;

21. a rugalmasság és a foglalkoztatási biztonság összekapcsolása és a munkaerő-piaci szegmentáció csökkentése;
22. a foglalkoztatást segítő bérköltségek és bértárgyalási mechanizmusok;
23. a humántőkébe való befektetések növelése és hatékonyságuk javítása;
24. az új készség-követelményeknek megfelelő oktatási és képzési rendszerek kialakítása.

Az egyes célokhoz konkrét mutatószámokat, illetve kvantifikált célértékeket is hozzárendeltek. A közismert átfogó cél a foglalkoztatási ráta 70 százalékra való emelése, ezen belül a nők foglalkoztatása kapcsán 60 százalék, az idősebb munkavállalók esetén pedig 50 százalék a cél. E célok elérése érdekében számtalan további, kvantitatív alcélt határoztak meg, elsősorban az előbbi iránymutatások által javasolt eszközök kapcsán. Ezen konkrét eszközök tekintetében ugyan meglehetősen homályosan fogalmaznak az iránymutatások, és nem könnyíti az eligazodást, hogy a célok és az eszközök gyakran keverednek a dokumentumban, illetve sok a felesleges ismétlés. A tagállamok által alkalmazandó eszközök kapcsán a következő eligazítások nagyjából kihámozhatóak:

- A társadalombiztosítási rendszerek modernizálása a pénzügyi fenntarthatóság biztosítása és a társadalmi igényekre való reagálóképesség javítása érdekében, illetve a nyugdíjkorhatár kitolása (a munkaerőpiacról való átlagos kilépési életkor 5 évvel való emelése 2001 és 2010 között).
- A nők szülés utáni munkaerő-piaci visszatérését elősegítendő, növelni szükséges a gyermekelhelyezési lehetőségeket, különösen az óvodai és bölcsődei férőhelyek számát (2010-re a 3 évesnél idősebb gyerekek 90 százalékának, a három év alatti gyerekek 33 százalékának legyen óvodai/bölcsődei férőhelye).
- Az egykeresős és a nagycsaládok kiemelt támogatása.
- A lakosság egészségügyi állapotának javítása, az egészséges életvitel népszerűsítése.
- A munkanélküliség csökkentése a fiatalok körében (az iskolát korán elhagyó fiatalok számának 10 százalékra való leszorítása).
- Aktív munkaerő-piaci politikák a munkanélküliségben töltött idő lerövidítésére: érdemi segítségnyújtás az álláskereséshez, az igények felmérése, tanácsadás és képzés (a tartós munkanélküliek 25 százaléka vegyen részt képzésben, illetve minden munkanélkülinek 12 hónapon belül ajánljanak fel legalább egy állást vagy továbbképzési lehetőséget).
- A diszkrimináció visszaszorítása.
- Az adó- és transzferrendszerek által generált ösztönzők folyamatos nyomon követése és a torzító, a munkapiaci részvétel ellen ható tényezők kiszűrése.
- Munkaerő-piaci információs hálózatok erősítése.
- A munkaerő EU-szintű mobilitásának előmozdítása (az álláskeresők férjenek hozzá valamennyi EU-tagállam foglalkoztatási szolgálatai által meghirdetett álláslehetőségekhez). Ehhez szorosan kapcsolódik a foglalkoztatási szolgálatok megerősítésének igénye.
- Az atipikus foglalkoztatási formák (részmunkaidő, határozott idejű szerződések) használatának előmozdítása.
- A fekete foglalkoztatás kifehéritése.
- Az adóterhek csökkentése.

- Folyamatos képzések biztosítása a munkavállalók számára, illetve a munkaadók ösztönzése dolgozóik képzésére.
- A lakosság átlagos képzettségi szintjének emelése, a fiatalok számára lehetővé tenni a minél magasabb iskolai végzettség megszerzését (a 22 évesek legalább 85 százaléka rendelkezzen legalább középfokú végzettséggel).
- Az élethosszig tartó tanulás lehetőségeinek megteremtése megfizethető áron (az élethosszig tartó tanulásban résztvevő munkavállalók arányát 12,5 százalékra kell emelni 2010-ig).
- Az oktatás vonzóvá tétele minőségének és rugalmasságának növelése, valamint költségeinek csökkentése révén.

Nehéz vitatni a felsorolt célok helyénvalóságát, és még nagyjából azt is el lehet mondani, hogy az eszközök tekintetében is viszonylagos egyetértés mutatkozik, noha sokan az európai szociális rendszerek neoliberais ihletésű fellazítását látják bennük [lásd például Tausch–Ghymers 2006]. Az előbbi eszközök mégis azokra a problémákra kívánnak reflektálni, amelyek közép- és hosszabb távon a legfontosabb foglalkoztatási kihívásokat jelentik a Közösség tagállamai számára. A munkaerőpiacok rugalmasabbá tétele, a nők szülés utáni reintegrációja, a munkanélküliek átképzése vagy az oktatás mind olyan elemek, amelyek jelentősen növelhetnék a Közösség versenyképességét más világgazdasági régiókkal szemben, és így kétségtelenül a lisszaboni célok megvalósítását szolgálják.

Az iránymutatások hangoztatják, hogy minden tagállamnak *magának kell megtalálnia* a fenti eszközök, reformok számára üdvözítő keverékét. Mint azonban az előbbi rövid áttekintés is érzékelteti, a megfogalmazott célok és eszközök meglehetősen komplexek és szerteágazóak. Ez a szerteágazó jelleg vélhetően sok tagállamot elbizonytalanított azt illetően, hogy mi is a pontos feladat, és mely területeken van leginkább szükség reformra [Collignon 2008]. Ennyi különböző szakterületet érintő változtatási igények esetén ráadásul rendkívül nehéz a reformok optimális sorrendjének meghatározása, hiszen nyilvánvaló, hogy az egyes témakörök egymásra is hatnak. A reformok közti szinergikus hatások a rossz tervezés miatt csak hosszabb távon jelentkezhetnek, és rövid távon akár túlsúlyban is lehetnek a negatív hatások, amelyek azonban visszarententhetik a tagállamok politikai döntéshozóit a további reformoktól. Egy-egy területen meghozott intézkedések (például a nyugdíjkorhatár növelése, vagy a munkanélküli-ellátások szintjének csökkentése) jelentős társadalmi ellenzést válthatnak ki. A fókusz hiánya és a fragmentáció tehát nagymértékben megnehezíti a stratégia hatékony implementációját.

4.1. AZ EU TAGÁLLAMOK FOGLALKOZTATÁSI TELJESÍTMÉNYE

A legfontosabb kérdés tanulmányunk tárgykörében, hogy vajon a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott tagállamok tényleg egységesen rosszabb teljesítményt mutatnak-e fel, mint a régi tagállamok, és ezáltal gyengítik a stratégia megvalósítását.

A foglalkoztatás terén, legalábbis ami a felszínt illeti, úgy tűnik nem teljesített rosszul a Közösség egésze [Tilford–Whyte 2009: 71], legalábbis 2008 végéig. Kétségtelen, hogy 2000 és 2008 között megfigyelhető a foglalkoztatási ráták terén egy lassú növekedés, az EU27 átlagában 62,2 százalékról közel 66 százalékra, noha a 70 száza-

lékos cél elérése, különösen a 2008 végén kirobbant pénzügyi és gazdasági válság miatt immár nem reális. További nehézség, hogy *a tagállami teljesítmények meglehetősen vegyesek*. Van több tagállam is, amely már 2008-ban teljesítette a 70 százalékos célt (például Dánia, Németország, Hollandia, Ausztria, vagy Svédország), mások azonban jelentősen elmaradnak tőle (leginkább Magyarország, Olaszország, Lengyelország vagy Málta). 2005 és 2007 között rendkívül dinamikus növekedést mutatott Bulgária (évi 3 százalékpont), Észtország (2,5), Lettország (2,5), valamint Lengyelország (2,1 százalékpont), Bulgária és Lengyelország azonban így is rendkívül alacsony szinten állt. A javulás különösen lassú ütemű volt a fenti időszakban Belgiumban, Franciaországban, Magyarországon és Portugáliában, sőt, az Egyesült Királyságban egyenesen romlott a foglalkoztatási arány [European Commission 2009a: 23].²

Hasonlóan *pozitív*, ám szintén jelentős tagállami eltéréseket mutató *trendeket* láthatunk, ha a foglalkoztatás alakulását bizonyos – hátrányos helyzetűnek tekintett – csoportok esetén nézzük. Így például az idősebb (55 és 64 év közötti) munkavállalók foglalkoztatási rátája 2005 és 2008 között 42,3 százalékról 45,6 százalékra emelkedett, noha a kitűzött 50 százalékos célértéktől itt is meglehetősen nagy a lemaradás. A munkanélküliségi ráta 2007-ben alig volt magasabb 7 százaléknál, ilyen alacsony szint a közösség tagállamainak átlagában a nyolcvanas évek óta nem volt jellemző [Tilford – Whyte 2009: 71].

Más foglalkoztatási és szociális indikátorok esetében is *megfigyelhetünk javulást* a közösség egésze szintjén, ám megint csak jelentős tagállami különbségek mellett. Vannak azonban olyan indikátorok is, amelyekben szinte egyáltalán nem történt előrelépés. Ilyen például a szegénységi veszélyeztetettségi ráta (*at-risk-of-poverty rate*),³ amelynek értéke 2008-ban az EU25 átlagában ugyanúgy 20 százalék volt, mint 2005-ben. Alig változott továbbá a legkevesebbet keresők átlagos adórátája, vagy a nők és férfiak keresetei közötti szakadék. Kétségtelen, hogy több indikátor is hosszú távú, strukturális folyamatokat hivatott mérni, amelyeket e rövid, négyéves időtávon meglehetősen nehéz megítélni. Azonban az, hogy szinte semmi változást nem lehet megállapítani, mégis azt mutatja, hogy nem feltétlenül történtek meg a szükséges reformlépések.

Érdemes néhány szót ejteni a foglalkoztatás kínálati oldala kapcsán is. Itt elsősorban az *oktatást* kell megemlíteni. A foglalkoztatási és növekedési stratégia több indikátora is a képzettségi szinteket méri, hiszen viszonylag erős korreláció figyelhető meg az egyes országokban a képzettségi szint és a foglalkoztatás nagysága között. A jobban képzett emberek nagyobb eséllyel találnak maguknak (jól fizető) munkát, és kisebb valószínűséggel esnek ki a munkaerőpiacról. E téren is sok tennivalója akad még a Közösség tagállamainak Ilyen például a középiskolából kiesők aránya, vagyis azon 18–24 évesek aránya, akiknek nincs középiskolai végzettsége. Néhány dél-európai tagállamban ijesztően magas volt ez az arány 2007-ben: Spanyolországban 31 százalék, Portugáliában 36,3 százalék, szemben például a svéd 8,6 százalékkal vagy a finn 7,9 százalékkal.

2 Azokban az országokban, ahol jelentős változások következtek be a foglalkoztatásban sem feltétlenül beszélhetünk teljes egészében pozitív, fenntartható folyamatokról. Spanyolországban és Lettországban például a látványos bővülést az építőipar fenntarthatatlan szárnyalása okozta (Tilford - Whyte 2009: 72).

3 Vagyis azon emberek aránya, akik rendelkezésre álló jövedelme az átlagjövedelem 60 százaléka alatt van.

A fenti, némileg talán önkényesen kiragadott mutatók alapján nehéz egyértelmű következtetést levonni a Közösség egészségének teljesítményéről és a foglalkoztatás téren elért eredményekről. A Világgazdasági Fórum (World Economic Forum) *Lisbon Review* című kiadványa komplex indikátorokat számol a stratégia egyes dimenzióhoz, és így könnyebben megragadhatóvá teszi a tagállamok összesített teljesítményét. A foglalkoztatási dimenziót „social inclusion” néven veszik számításba, ide sorolnak minden olyan tényezőt, amely hatással lehet az emberek munkaerő-piaci elhelyezkedési esélyeire és ezáltal élethelyzetükre [a módszertanról lásd részletesebben Blanke–Geiger 2008: 6–7]. A pontszámok kialakításához statisztikai adatok mellett puhább, vállalatvezetői felmérésekből származó adatokat is felhasználnak. A pontszámoknak önmagukban nincs nagy jelentősége, akkor nyernek csak értelmet, ha összehasonlítjuk, illetve rangsoroljuk az országokat. Noha sok mögöttes tendenciát és trendet elfedhetnek az ilyen kompozit mutatók, a pontszámok mégis jól képesek érzékelteni, hogy a tagállamok milyen szinten állnak egymáshoz képest a foglalkoztatási célok elérésében. Az egyes tagállamok által a foglalkoztatási dimenzióban elért pontszámokat az *3b. táblázat* mutatja.

E táblázatból jól látszik, hogy a lisszaboni stratégia foglalkoztatási céljainak elérésében (a 2007–2008-as adatok alapján) a tagállamok által elért szintek elég vegyesek. Az élmezőnybe alapvetően az északi és a Benelux államok tartoznak, és esetleg ide sorolható Ausztria, Németország, Írország és meglepő módon Ciprus is (ezen országok kaptak 5 pontnál magasabb értéket). A második csoport meglehetősen heterogén, 4 és 5 pont közötti értékekkel. Ide tartozik például Franciaország és az Egyesült Királyság, ám mellettük több, mind déli, mind keleti tagállam is. A 4 pont alatti értéket elérő tagállamok között a két 2007-ben csatlakozott ország mellett Olaszországot, Magyarországot és Lengyelországot találjuk. A lemaradó országokra általánosan jellemző, hogy oktatási rendszerük teljesítménye meglehetősen gyenge, mind a másodfokú, mind a felsőfokú szinteken, illetve, mint korábban már említettük, a foglalkoztatási rátájuk is rendkívül alacsony. Magasak a foglalkoztatást terhelő adók és járulékok, illetve a szociális transferek sem nevezhetőek túlzottan célzottak [Tilford–Whyte 2009: 74]. E lemaradó országokban rendkívüli reform-erőfeszítésekre lenne szükség a következő években, és rövid távon e reformok vélhetően jelentős társadalmi áldozatokkal is járnának.

Természetesen a tagállamok WEF által adott pontszámai alapján történő előbbi *mechanikus csoportosítása* nem feltétlenül a legcélravezetőbb megoldás. Mindenképpen megállapítható azonban ennek alapján, hogy a 2004-es és 2007-es bővítés során bekerült tagállamok messze *nem alkotnak egységes csoportot*, és így nem állítható, hogy a lisszaboni stratégia foglalkoztatási céljai kapcsán valamiféle sajátos homogén blokkot (hátráltató erőt) képeznének. Kétségtelen, hogy a bővítések növelték a Közösség heterogenitását, ám a régi EU15 tagállamok között is vannak olyanok, akiknek a teljesítménye, legalábbis a foglalkoztatási mutatók tekintetében meglehetősen gyengének minősíthető. Olaszországnál gyengébb teljesítményt például – legalábbis a fenti pontszámok alapján – egyedül Lengyelország és Bulgária mutatott fel. Ezzel szemben Csehország és Szlovénia teljesítménye összevethető olyan tagállamokéval, mint Franciaország, az Egyesült Királyság vagy Írország.

A bővítés hatásai azonban más szempontból fontos lehetnek. Azáltal, hogy a bővítés révén nagyobbak lettek a Közösségen belüli bérddifferenciák, megnövekedett a

migráció is, legalábbis azon régi tagállamok irányában, amelyek megnyitották munkaerő-piacukat [Tilford–Whyte 2009: 76–77]. E migráció feltehetően hozzájárult a rugalmasság növekedéséhez, és ezen országoknak így sikerült betölteniük álláshelyeket. Kérdéses azonban, hogy a Közösség egésze szintjén miképpen hatott a migráció a foglalkoztatásra. Vélhetően ugyanis éppen azok a jobban képzett, nyelveket beszélő munkavállalók próbálták szerencsét külföldön, akik hazájukban is könnyen jutottak álláshoz. A növekvő migráció EU-szintű nettó hatásainak megállapításához így további kutatásokra lenne szükség.

4.2. A VILÁGGAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSAI

Noha e tanulmány írásakor 2008-nál frissebb statisztikai adatok nem álltak rendelkezésre, mégis viszonylag egyértelmű, hogy a 2008-ban kirobbant *gazdasági válság jelentősen visszavetette* az eddig elért eredményeket, a 70 százalékos foglalkoztatási cél elérését még inkább ellehetetlenítve 2010-re. 2008 végén az Európai Tanács elfogadta a nemzeti válságkezelési programok közösségi koordinációját lehetővé tenni hivatott Európai Gazdasági Fellendülés Programját (European Economic Recovery Program) [European Commission 2009b]. A program keretében a közösség az egyes tagállamokat konvergenciaprogramjaik felfrissítésére kérte, valamint új, országra szabott ajánlásokat fogalmazott meg számukra az addig elért eredmények megőrzése, illetve a válságból való minél gyorsabb kilábalás érdekében [European Commission 2009c].

A válság várható hatásai kapcsán a legfontosabb kérdés, hogy a foglalkoztatási rátákban, illetve más mutatókban elért eredmények mennyire tükröznek konjunkturális és mennyire strukturális hatásokat. Ha ugyanis a konjunkturális hatások dominálnak, akkor a gazdasági visszaesés révén jelentősen csökkenhet a foglalkoztatás. Ha viszont a foglalkoztatási rátákban megfigyelt növekedés inkább strukturális reformoknak köszönhető, akkor a válság korántsem biztos, hogy teljesen megsemmisíti az eredményeket. A kérdés nehezen válaszolható meg. Kétségtelen, hogy több tagállam is végrehajtott az adott időszak alatt strukturális, a foglalkoztatást ösztönző reformokat (lásd például Németországban a Hartz-IV reformokat, vagy Franciaországban az évekkel korábban bevezetett 35 órás munkahét „fellazítását”), ám kérdéses, hogy ezek hatása mekkora. A Bizottság 2010. februári értékelése szerint elsősorban a következő *három tényező* bizonyítja, hogy legalább részben, de strukturális hatások is érvényesültek a foglalkoztatás 2005 és 2008 közötti növekvő trendjében [European Commission 2010: 17]:

- A munkanélküliség az elmúlt évtizedekben szinte mindig kétszámjegyű volt a Közösség országaiban, 2005 és 2008 között azonban majdnem 7 százalékra csökkent.
- A válságot megelőző gazdasági fellendülés során nem volt jelentős felfelé irányuló nyomás a béreken, márpedig a gazdaságelmélet és a korábbi tapasztalatok alapján az elvárható lett volna egy pusztán ciklikus hatásokat tükröző bővülés során.
- A foglalkoztatási ráta a válság előtt egy hosszú perióduson (több mint 10 éven) át emelkedett, ami nehezen magyarázható csak ciklikus tényezők hatásaival.

E megállapítások részben helyesek, azonban nem feltétlenül az EU-tagállamok által végrehajtott strukturális változásra vezethetőek vissza, hanem például a világ-gazdaság szintjén lezajló folyamatokra, különösen ami a bérszintek viszonylagos stagnálását jelenti. Ez utóbbi jelenség az Egyesült Államok munkaerőpiacán is megfigyelhető, nemcsak Európában. A bérek emelkedését, a strukturális reformok mellett például jelentősen gátolhatta a Közösség nyitottsága miatt a nemzetközi kereskedelem és a vállalati relokáció révén az alacsonyabb bérszínvonalú országok irányából érkező nyomás. Azáltal, hogy a vállalatok számára adottá vált a lehetőség, hogy Kelet-Európába, Kínába vagy máshová telepítsék át bizonyos tevékenységeiket, a munkavállalóknak és szakszervezeteknek be kellett látniuk, hogy immár nem léphetnek fel nagymértékű bérkövetelésekkel, mivel az veszélyezteti munkahelyük biztonságát. A világgazdaságba való bekapcsolódás révén az európai országok dolgozóinak (termelékenységgel korrigált) bérszintje nem szakadhat el a világ más régióiban található szintektől. A bérek viszonylagos stagnálása, vagy legalábbis a konjunkturális felendülésekre jellemző béremelkedés elmaradása tehát akár nemzetközi folyamatoknak is köszönhető, és nem feltétlenül van köze a tagállamok által végrehajtott munkaerő-piaci strukturális reformokhoz [Bató-Szent-Iványi 2008].

Sokkal inkább mutathatja azonban a valódi strukturális reformok hatását (vagy a globalizációról alkotott nézetek téves voltát), hogy a vállalati relokáció és az olcsó importok nyomása ellenére is *képes volt Európa növelni a foglalkoztatási rátát*, még ha nem is az elvárt mértékben. E külső nyomás ellenére is úgy tűnik, Európa még mindig vonzó a vállalatok számára, és érdemesnek tartanak itt is létrehozni munkahelyeket.

KONKLÚZIÓK

Összefoglalásként megállapítható, hogy elemzésünk kiinduló hipotézise indokolt volt. Az Európai Unió növekedési és foglalkoztatási stratégiájával kapcsolatban számos probléma forrása, hogy a 2000-ben indított lisszaboni stratégia finomhangolása nem történt meg a 2004-es bővítési hullámot követően. Több beavatkozási területen ennek szükségességét nem erősítette meg a főbb stratégiai összefüggésekre koncentrált elemzésünk, azonosítottunk viszont olyan területeket is, ahol a stratégia fel-tételrendszerét alapvetően megváltoztatta a bővítés.

A lisszaboni stratégia tízéves periódusának lezárásával, a következő évtizedre vonatkozó *Európa 2020* stratégia elindításával különösen jó lehetőség mutatkozik az elmaradt finomhangolások érvényesítésére a megújulásra kerülő stratégiában. A tanulmányunkban bemutatott összefüggések alapján kiemelten fontosnak látjuk, hogy az Európa 2020 stratégia a tagállamok szintjén differenciált megközelítést alkalmazzon, különösen azokon a területeken, ahol ezt az eltérő adottságok a leginkább indokolják.

Az elemzés arra a következtetésre vezetett, hogy a kutatás-fejlesztés, valamint a környezeti fenntarthatósági szempontot tükröző energaintenzitási mutató esetében különösen szükséges a stratégia finomhangolása. A K+F célkitűzés csak hosszú távon releváns a felzárkózó országok számára, rövid távon elsősorban a kohéziót hatékonyabban támogató beruházásélénkítésre kell helyezni a hangsúlyt. Energiaintenzitás

terén megoldást jelenthet a szigorú szabályozási környezet, azonban szükséges a felzárkózók megfelelő támogatása a szükséges beruházások tekintetében.

A differenciált megközelítés a foglalkoztatási területre is igaz. E terület sajátossága azonban, hogy a tagállamok közötti törésvonal itt nem az EU15-ök és az EU12-ek között húzódik, itt ugyanis egyértelműen megfigyelhető a jól ismert észak-dél törésvonal is. A foglalkoztatás terén tehát a déli tagállamok differenciált kezelése is indokolt lehet.

IRODALOM

- Bató Márk–Szent-Iványi Balázs (2008): „A lisszaboni stratégia eredményei és a nemzetközi kihívások – foglalkoztatási szempontból”. *Köz-Gazdaság* 3(2): 209–222.
- Blanke, Jennifer–Geiger, Thierry (2008): *The Lisbon Review 2008: Measuring Europe's Progress in Reform*. Geneva: World Economic Forum
- Chiatelli, Carlo (2006): „The Reform of the Lisbon Strategy's Governance Framework – Is 'New Governance' the Way Forward?” *Journal of Contemporary European Research* 2(1)
- Collignon, Stefan (2008): „The Lisbon strategy, macroeconomic stability and the dilemma of governance with governments; or why Europe is not becoming the world's most dynamic economy”. *International Journal of Public Policy* 3(1): 72–98.
- European Commission (2009a): *Companion Document. Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan – a more detailed overview of progress across the EU in the specific macro- and micro-economic as well as the employment areas*. Brussels, COM(2009) 34/2
- European Commission (2009b): *A European Economic Recovery Plan*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2009c): *Council Recommendation n the 2009 up-date of the broad guidelines for the economic policies of the Member states and the Community and on the implementation of Member States' employment policies*. COM(2009) 34 final
- European Commission (2010): *Commission Staff Working Document. Lisbon Strategy Evaluation Document*. Brussels SEC(2010) 114 final
- Koczor, Marcin (2009): „New Lisbon Strategy after 2010: Governance Reform”. *Polish Institute of International Affairs PISM Strategic Files No. 9*.
- Olson, Mancur (1971): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press
- Pisani-Ferry, J.–Sapir, A. (2006): „Last Exit to Lisbon”, *Bruegel Policy Brief* 2006/2
- Tausch A. and Ghymers C. (2006): *From the „Washington” towards a „Vienna Consensus”? A quantitative analysis on globalization, development and global governance*. Hauppauge NY: Nova Science
- Tilford, Simon – Whyte, Philip (2009): *The Lisbon scorecard IX. How to emerge from the wreckage*. London: Centre for European Reform