

Gazdasági, társadalmi és területi kohézió az Európai Unióban



Az Európai Unió történetében kezdetektől fogva meghatározó szerepet játszott a szolidaritás, valamint a gazdasági és szociális kohézió erősítése. Az unió utóbbi két bővítése csak ráerősített a kohéziós politika fontosságára és szükségességére, ugyanis a közép-kelet-európai államok felvételével tovább polarizálódtak a regionális fejlettségbeli különbségek. A kohéziós politika legfőbb célja, hogy segítse az unió és régiói harmonikus fejlődését a versenyképesség növelésén, a foglalkoztatottság bővítésén, az emberek életminőségének javításán, valamint a környezet megőrzésén keresztül. Nagyon lényeges ténymegállapítás, hogy az önmagukban jól kidolgozott stratégiák megfelelő koordináció hiányában nem tudják kiváltani az elvárt szinergiahatásokat. Jó példa erre a fejletlen régiók infrastruktúra fejlesztése. A megfelelő oktatási intézmények, kutatás-fejlesztési központok nélkül nemhogy gazdasági növekedést, hanem inkább csökkenést érünk el. Értekezésemben ismertetem továbbá a nemzeti politikák és a kohézió kapcsolatát, az európai szociális modell ismertetőjegyeit, valamint a szociális gazdaságot.

GAZDASÁGI, TÁRSADALMI ÉS TERÜLETI KOHÉZIÓ

Az Európai Unió fejlődéstörténetében megalakulásától kezdve meghatározó szerepet játszott a kohézió és a szolidaritás. Ezen két elv a Szerződés fő pillérei közé tartozik, amelyről a 174. cikk így nyilatkozik: „Átfogó harmonikus fejlődésnek előmozdítása érdekében az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze”.^[2]

Az 1957-ben hat ország által aláírt Római Szerződés kimondta, hogy „népeik gazdaságait egyesítik és azok harmonikus fejlődését előmozdítják, ha ezzel

[1] Óbudai Vagyonkezelő Zrt. igazgató; Széchenyi István Egyetem, Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, PhD hallgató (zoltan.eperjesi76@gmail.com).

[2] Cedrone, Carmelo: ECO/288 A kohézióról szóló ötödik jelentés. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye. Brüsszel, 2011. június 16. 5.

hozzájárulnak az egyes területek közötti különbségek csökkentéséhez, és az elmaradottság felszámolásához.”^[3] Ezt a célt leginkább az motiválta, hogy a kevésbé fejlett régiók nem profitálhatnának a gazdasági unió előnyeiből. A fejlettségbeli különbségek alapozták meg a kohéziós politika jogosultságát, amely az 1973-as Thomson-jelentésben ölt testet: „semmilyen közösség nem maradhat fenn, és nem lehet fontos a hozzá tartozó emberek számára mindaddig, amíg néhányuk életszínvonala igen alacsony, és okuk van kétségbe vonni az arra irányuló közös akaratot, hogy minden tagállamnak segítséget nyújtssanak az ott élő emberek helyzetének javítására”.^[4]

Az Európa Tanács meghatározása szerint a társadalmi kohézió a társadalomnak azt a képességét jelenti, hogy biztosítani tudja tagjai általános jólétét, az egyenlőtlenségek minimalizálását és a polarizáció elkerülését.^[5] Az uniós fogalomhasználatban több értelmezési lehetőség körvonalazódik. A társadalmi kohézió – mint a társadalmi béke feltétele – fenntartása érdekében fel kell lépni a társadalmi kirekesztődés ellen. 1993-ban a szociálpolitikával foglalkozó Zöldkönyvben a bizottság azzal érvelt, hogy a társadalom szétfetredezésével fenyegető folyamatok a társadalmi kohézió megrendülését eredményezik, aminek egyenes következménye Európa versenyképességének meggyengülése. A liszaboni stratégiában hangsúlyos célkitűzésként jelent meg a nagyobb társadalmi kohézióra való törekvés. Az utóbbi két bővítés csak ráerősített a kohéziós politika fontosságára és szükségyszerűségére, ugyanis a közép-kelet-európai államok felvételével tovább polarizálódtak a regionális fejlettségbeli különbségek. Az 1981-es görög, majd 1986-os spanyolországi bővítést követően 12,5%-ról 20%-ra kúszott fel azon népesség száma, amely az unió átlagánál 30%-kal alacsonyabb GDP-vel rendelkező régiójában élt. A kohéziós politika elsőrendű célja az unió és régiói harmonikus fejlődésének valóra váltása a versenyképesség növelése, a foglalkoztatottság bővítése, az emberek jólétének javítása, valamint a környezet védelme útján. A gazdasági és társadalmi kohézió elsődlegesen az első két céllal függ össze, míg a területi kohézió a harmadik célhoz, valamint a döntéshozatal integráltabb és területi alapú megközelítéséhez kapcsolódik.

Ezt a két alapelvet, amely az európai népek és területek integrációjának alapját alkotja, soha nem szabad elfelejteni. Az Európai Unió szerződése értelmében valamennyi közösségi politika tervezésénél és végrehajtásánál figyelembe kell venni a gazdasági, társadalmi és területi kohézióra gyakorolt hatásokat. Az esetek többségében az egyes politikák kölcsönös függőségi viszonyban állnak egymással. Megfelelő koordináció hiányában az önmagukban jól kidolgozott politikák sem tudják kellő hatékonysággal kiváltani hatásukat. A szinergiahatá-

[3] Európai Bizottság (2010): *Befektetés Európa jövőjébe: Ötödik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*. Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg. 5.

[4] Uo. 201.

[5] Juhász Gábor (2005): *A társadalmi kohézió előmozdítására irányuló közösségi politikák*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest. 10.

sok kihasználása érdekében nem szabad elszigetelt politikai döntéseket hozni, amire jó példa az infrastruktúra fejlesztése, amely fejlesztés nem vezet automatikusan gazdasági növekedéshez, sőt a kevésbé fejlett régiókban a gazdasági aktivitás csökkenéséhez is vezethet. Erre a hatásra nagyon találó az angol „leaking by linking” megfogalmazás, vagyis az összekapcsolás következményeként járó elszivárgás.^[6] Az infrastruktúrába való beruházás önmagában nem állja meg a helyét, amennyiben azt nem követik az oktatásba, kutatás-fejlesztésbe, vállalkozásokba és innovációkba irányuló beruházások.

Az innovációkat szintén lehet térben koncentrálni, viszont az elért hasznot nem. A K+F tevékenységekre fordított beruházásokat ki kell egészíteni a humán tőkére fordított beruházásokkal. Ez nemcsak a regionális innovációs folyamat hatékonyságnövelése szempontjából fontos, hanem azért is, hogy a helyi társadalom is részesüljön az innováció generálta előnyökből. A kohéziós politikának hatékonyan ki kell egészíteni a kutatási és versenyképességi és innovációs keretprogramokat. A kohéziós politikának regionális szinten úttörő szerepet kell vállalnia az innovációs gyakorlat elterjesztésében. Természetesen a kohéziós politikának továbbra is erőteljesen kell koncentrálnia a kevésbé fejlett régiók alapinfrastruktúráira, intézményrendszerre, humán erőforrására, hogy azok teljes körűen bekapcsolódhassanak a tudásgazdaságba. Tekintettel a világgazdasági válságra, amely rendkívül negatívan érinti az EU gazdaságát is, arra lehet számítani, hogy az elkövetkezendő időszakban jelentősen csökkenni fognak a költségvetési források. Erre való tekintettel koncentrálni kell a prioritások körét.

A kohéziós politika az EU legfőbb eszköze a kiegyensúlyozott fejlődés elősegítésére az unió egész területén. A kohéziós politika alapja az átfogó jövőkép, amely nemcsak az elmaradott régiók gazdasági fejlesztésére és a sebezhető társadalmi rétegek felzárkóztatására irányul, hanem a környezet fenntarthatóságára, valamint az EU különböző régióinak területi és kulturális jellemzőinek tiszteletben tartására is. A kohéziós politika keretében nyújtott finanszírozásokkal 2000 és 2006. között 1 millió új munkahelyet hoztak létre az 5. kohéziós jelentés alapján. Ugyanebben az időszakban az 1. célkitűzés alá tartozó EU 15 tagállam régióiban 10%-kal nőtt a GDP.^[7] Konzekvenciaként leszűrhető, hogy a kohéziós politika pozitív hatást gyakorolt a nettó befizető országok kereskedelmére és exportjára, amely kiegyenlíti a kohéziós politika finanszírozásához való hozzájárulásukat. Határozottan célravezető, és irányt mutató az a tendencia, hogy a támogatások szerepét egyre inkább átveszik a piac alapú, visszatérítendő diverzifikált hitelkonstrukciók. A kohéziós politika éves szinten 10 millió ember képzését segíti elő, mely a képzések elsődlegesen a fiatalokra, a tartós munkanélküliekre és az alacsony képzettségűekre fókuszálnak. A kohéziós politika régóta felkarolja a határokon átnyúló együttműködések, az elmaradott város-

[6] Európai Bizottság (2010): i. m. 20.

[7] Uo.

negyedek felújítását, valamint a vidéki térségek szolgáltatásokhoz való hozzáférését. A pénzügyi és gazdasági világválság közepette elfogadott 5. kohéziós jelentés rámutat, hogy az Európa 2020 stratégia szoros koordinációt követel meg a kohéziós politika és az EU egyéb politikái között. Az ötödik kohéziós jelentés az első olyan jelentés, amely a gazdasági és társadalmi kohézió kettős célját kiegészíti a területi kohézióval. A területi aspektust tekintve a jelentés külön vizsgálja a szolgáltatásokhoz való hozzáférést.

NEMZETI POLITIKÁK ÉS KOHÉZIÓ

A nemzeti kormányok különféle regionális fejlesztési politikákat valósítanak meg a gazdasági, társadalmi és területi kohézió elősegítésére. Míg egyes tagállamok a regionális egyenlőtlenségek kezelésének adnak elsőbbséget, addig mások inkább a nemzeti versenyképességre helyezik a hangsúlyt. Az alkalmazott megközelítésmódtól függetlenül a hangsúlyt egyre inkább az endogén fejlődés ösztönzésére helyezik a komparatív előnyökkel rendelkező területek támogatásával, ahelyett, hogy a régiókat a hátrányuk miatt kompenzálnák.^[8] Az EU harmonikus fejlődésének elősegítése, a régiók közti egyenlőtlenségek csökkentése a szerződés 174. cikkelye értelmében a tagállamok közös feladata. A közös feladat megvalósítását a szerződés 175. cikke azzal egészíti ki és mozdítja elő, hogy a tagállamoknak úgy kell alakítaniuk és alkalmazniuk szakpolitikájukat, hogy azzal hozzájáruljanak a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítéséhez. „Az alkalmazott megközelítésmódtól függetlenül, a hangsúlyt egyre inkább az endogén fejlődés ösztönzésére helyezik a komparatív előnyökkel rendelkező területek támogatásával, ahelyett, hogy a régiókat a hátrányok miatt kompenzálnák.”^[9] A kohézióval kapcsolatos legnyilvánvalóbb politikai cél a régiók közötti túlzott egyenlőtlenségek megszüntetése, amely jó néhány tagállamban alkotmányban rögzített előírás. Németországban, Olaszországban az alaptörvény előírja a régiók közti különbségek mérséklését. Az elmúlt évtizedben az egyenlőtlenségek kiegyenlítésére irányuló szakpolitikák fokozatosan a regionális és nemzeti versenyképesség erősítését célzó szakpolitikák irányába tolódtak el, amelyek középpontjában a regionális potenciál kiaknázása áll a nemzeti növekedés érdekében. Ez a megközelítésmód jellemzi a legtöbb kohéziós országot. De ugyanitt említhetjük meg Hollandiát és az Egyesült Királyságot is, a legfőbb cél az, hogy megfelelő környezetet teremtsenek a vállalkozások és települések számára, hogy maximálisan kihasználhassák lehetőségeiket.

Németország GDP-jének 4%-át csatornázza a kelet-német tartományok fejlesztésére a II. szolidaritási egyezmény alapján, hogy ösztönözzék a beru-

[8] Uo.

[9] Uo.

házásokat. „Spanyolországban a Kompenzációs Alap (Fondo de Compensacion Interterritorial) biztosítja a regionális egyenlőtlenségek korrekcióját, míg Olaszországban az Elmaradott hasznosítású területek alapja (Fondo per le Aree Sottoutilizzate) serkenti a beruházásokat Mezzogiorno lemaradó régióiban.”^[10] Azokban a tagállamokban, ahol a regionális egyenlőtlenségek nem kirívó mértékűek, viszont a földrajzi különbségek jelentősek, a regionális politika alapvetően az adott régió speciális ismérvei alapján működik. Gondoljunk csak skandináv államok gyéren lakott északi területeire, Franciaország hegyvidéki régióira, valamint Korzikára.

A területi egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló állami beruházási politikáknak egyre nagyobb figyelmet kell fordítaniuk a hatékonyságra, a gazdasági növekedésre, valamint az ágazati politikákkal való koherenciájukra. Az alacsonyabb szintű önkormányzatok valamennyi tagállamban az állami beruházások magas hányadéért felelősek. Az EU állami beruházásainak mintegy kétharmadát a regionális és helyi hatóságok valósítják meg, ami egyértelműsíti az Európa 2020 stratégiához való hozzájárulásukat. Az állami beruházások jelentősége megkérdőjelezhetetlen a kevésbé fejlett régiókban. Tény, hogy az állami beruházások elősegítik a gazdasági növekedést, azonban azt is hozzá kell fűzni, hogy alapfeltétel a korszerű helyi intézményi kormányzás megléte.

A kohéziós politika útján történő finanszírozás lényege, hogy az állami beruházások a GDP-hez viszonyítva magasabbak a kohéziós országokban, mint az EU többi részén. Az állami beruházások magasabb aránya a kohéziós országokban mindenekelőtt a közlekedési infrastruktúrára irányult, és a kohéziós politika ebben a relációban döntő szerepet játszott az EU fejlettebb részeihez képest a meglévő különbségek csökkentésében. Az elmúlt évtizedekben beigazolódott, hogy pozitív korreláció van az állami beruházások értéke és a gazdasági növekedés szintje között, ami arra utal, hogy az állami beruházások fontosak a konvergenciához. Mindenképp le kell szögezni, hogy a régiók viszonylagos prosperitása mellett egyéb fontos tényezők is szerepet játszanak a nemzeti beruházási forrásokhoz való hozzájutásnál. Ilyen tényezők a geofizikai jellemzők, a költségvetési és politikai autonómia mértéke, vagy a fővárosok vonzereje.

A kohéziós politika mind a fejlett, mind a kevésbé fejlett régiók versenyképességének növelését segíti elő, és a kohéziós források nagyon jelentős mértékben járulnak hozzá az állami beruházásokhoz is. A munkavállalók alkalmazkodóképességének javítására és a hátrányos helyzetű csoportok munkába lépésének elősegítésére fordított közkiadások mintegy 25%-a kohéziós forrásból származik Közép- és Észak-Olaszországban.^[11] A jelen gazdasági válság nyilvánvalóan kikényszeríti a kohéziós politika revízióját. Az egyre csökkenő költségvetési források elkerülhetetlenné teszik a kohéziós politika átgondolását, a

[10] Uo. 146.

[11] Uo. 21.

kitűzött prioritások szűkítését, valamint a finanszírozási technikák átalakítását. Az addicionalitás elve szintén felülvizsgálatot igényel. Meg kell vizsgálni, hogy a kohéziós forrásokat valóban a nemzeti kormányok által megvalósítandó projektek kiegészítéseként használják fel. Az addicionalitás elvének vizsgálata a megbízhatóság, valamint a tagállamok közötti összehasonlíthatóság hiánya miatt jelenleg rendkívül körülményes.

A kohéziós politika hatásának maximalizálásához szerkezeti és intézményi reformokra van szükség. A reformok üteme az elmúlt évtizedekben lassú volt, azonban az elfogadott Európa 2020 stratégia új keretet teremtett, és kikényszeríti kohéziós politika alkalmazkodását. A megvalósítás fő eleme, hogy szoros kapcsolatot teremtenek a politika megtervezése és végrehajtása, a makrogazdasági célok és az elérni kívánt szerkezeti és intézményi reformok között. A szubszidiaritás elvének alkalmazása a kohéziós politika kulcseleme. A regionális és helyi közösségek bevonása javítja a közösségi politikák eredményességét. A helyi közösségek bekapcsolódása a koncepció kialakításába és végrehajtásába a siker döntő tényezője. Az Európai Regionális és Fejlesztési Alap, valamint a Kohéziós Alap támogatásával 2000 és 2006 között 23 millió embert kapcsoltak be a szennyvízgyűjtő és tisztító rendszerekbe. A projekt eredményeként a kohéziós politika számos régió számára tette lehetővé, hogy teljesítse az EU környezetvédelmi irányelveibe foglalt követelményeket, amely nagyban hozzájárult a környezet megóvásához és az életminőség növeléséhez. A kohéziós politika útján történő finanszírozás azt jelenti, hogy az állami beruházások a GDP-hez viszonyítva magasabbak a kohéziós országokban, mint az EU többi részén. Az EU tagállamainak biztosítani kell, hogy a nemzeti, regionális és helyi szintű igazgatás kellő igazgatási kapacitással rendelkezzen a politikai irányítás tekintetében.

Az 5. kohéziós jelentés rámutat, hogy a beruházások területén a „felszívás” a jellemző, vagyis a pénz elköltését állítják előtérbe, ahelyett, hogy a programok valós céljait hangsúlyoznák.^[12]

További ténymegállapítás, hogy a nyomon követési és értékelési rendszereket a célok teljesülése érdekében az EU egész területén javítani kell. A jövőben nagyobb mértékben kell folyamodni a szigorú értékelési módszerekhez, úgy mint az összehasonlító hatásértékeléshez, a költség-haszon elemzéshez, a kedvezményezettek alapos bevizsgálásához és az esettanulmányokhoz.

AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS MODELL ISMERTETŐJEGYEI

Az Európai Szociális Modell két alapeleme a szolidaritás és a nagyobb társadalmi egyenlőségre való törekvés, amelynek biztosítéka a fejlett szociális védelmi rendszerek működtetése a jövedelem újraelosztása céljából. A modell

[12] Uo. 23.

további alappillére, hogy az államok tevőleges szerepet játszanak a jóléti célok megvalósításában, valamint intézményes párbeszédet folytat a szociális partnerekkel és a civil szféra képviselőivel. Az Európai Unió 2002-ben, a barcelonai csúcson definiálta egyértelműen az európai szociális modellt, amely így hangzik: „az Európai Szociális Modell alapját a jó gazdasági teljesítmény, a szociális védelem, az oktatás és a szociális párbeszéd magas szintje képezi”.^[13]

A definíció két alapvető tényező meglétére hívja fel a figyelmet, mégpedig a szociális párbeszéd meglévő hagyományaira, valamint a társadalmi kockázatokkal szembeni védelem magas színvonalának biztosítására. A jó gazdasági teljesítmény, valamint a társadalmi kohézió, szociális aspektusok összekapcsolása szintén a prioritások között található. Ez az összekapcsolódás kitüntetett figyelmet igényel különösen a gazdasági recessziók időszakában, amikor a gazdasági visszaesés elsősorban a versenyképesség fokozására és költségcsökkentésre sarkall, ami miatt értelemszerűen háttérbe szorul a társadalmi kohézió, teret engedve a szociális feszültségeknek, amelyek sokszor nagyon komoly társadalmi elégedetlenségekhez, zendüléshez vezetnek. A lisszaboni stratégia új szemléletmódot hozott abban a tekintetben, hogy a szociális kezdeményezésekre más politikákkal összhangban, és nem azoknak alárendelve kerül sor.

A szociálpolitikai együttműködés hatókörének kiszélesítése jelentős áttörést jelentett, mivel közvetett módon ugyan, de lehetővé vált az unió számára, hogy befolyásolni tudja a tagállamok szociálpolitikáját. A Lisszaboni stratégia az európai szociális modell megreformálását az emberi erőforrások fejlesztésével, valamint az aktív jóléti állam építésével kívánta elérni. A reform két pilléréből az emberi erőforrás fejlesztését az oktatási és képzési rendszerek, valamint a foglalkoztatás politika aktív elemeinek kiemelésével próbálták elérni.

Az aktív jóléti államok célkitűzést a következő feladatok megvalósításával szándékoztak elérni: a szociális védelem korszerűsítése, a társadalmi befogadás előmozdítása, a nemek közti egyenlőség előmozdítása, az alapvető jogok megszilárdítása és a hátrányos megkülönböztetés felszámolása.^[14] A keleti bővítésre való felkészülésben az unió nem szabott meg ambiciózus célokat, megelégedett a közösségi szociális vívmányok átvételének formai ellenőrzésével, a szociális és civil párbeszéd támogatásával. Ezúton is megragadom az alkalmat, hogy kitérjek az Európa 2020 stratégia taglalásánál már ismertetett tényre, miszerint az unió elfogadott legújabb fejlesztési stratégiája nem kezeli prioritásként az újonnan csatlakozott országok gazdasági társadalmi felzárkóztatását. Az újonnan csatlakozott országok messze nem részesültek olyan felzárkóztatási fejlesztésekben, mint elődeik. A nemzetközi együttműködés fokozása megmaradt a retorika szintjén, konkrét intézkedési tervek, jogszabályok nem követték.

[13] Juhász Gábor (2005): i.m. 12.

[14] Uo. 11.

Az Európai Unióban jelenleg nincsenek hatályos jogszabályok a szociális szféra területén, a nyitott koordináció módszerét tekinthetjük a közösségi szociális jog puha jogforrásának. Ezt a – leginkább a puha jogforráshoz hasonló – módszert használják a közösségi szociálpolitikában a foglalkoztatáspolitikai, a társadalmi befogadási stratégiák, a nyugdíj- és egészségügyi ellátórendszerek fejlesztése területén.^[15] A nyitott koordinációs módszer alkalmazására azokon a területeken kerül sor, ahol a tagállamok nem engedik át a szabályozás lehetőségét a közösségi szervezeteknek, de felismerik a közös fellépés elkerülhetetlenségét.

A módszer lényege, hogy nem a jogszabályok, hanem a kormányzati módszerek harmonizálására törekszik a rugalmasság, a legjobb tapasztalatok hasznosításának, valamint a többszintű kormányzás (közösségi-nemzeti-regionális) előnyeinek kihasználása érdekében. A módszer hatékonysága és eredményessége természetesen megkérdőjelezhető. Az egyes javaslatok nem teljesítését nem lehet szankcionálni, azok betartása vagy elvetése az egyes tagállamok belügye, ami miatt jószerével csak a tagállamok belátásában, józan ítélőképességében lehet bízni. A puha jog eszközeinek alkalmazása azonban mégis sikeres és hatásos lehet olyan esetekben, amikor a szuverenitásukat féltő tagállamok mereven ellenállnak a jogi szabályozottságnak. Meg kell jegyezni, hogy a gazdaságpolitika és a foglalkoztatáspolitikai tekintetében a Római Szerződés részletesen rendelkezik a nyílt koordinációs mechanizmus eljárási rendjéről, viszont a szociális védelemmel foglalkozó szabályok esetében csak általánosságban szabályoz. Az eljárási rend tisztázatlanságának eredményeként a szociális védelem egyes területein még meg sem kezdődött a koordináció.

Az Európai Bizottság 2005-ben a lisszaboni stratégia félidejében megbízta a de Lamothe vezetésével működő munkacsoportot, hogy vizsgálja felül a szociális menetrendet. A munkacsoport az európai szociálpolitika által kezelendő három területet azonosított, amelyek a következők: az unió keleti bővítése, a népesség elöregedése, valamint a globalizációs tendenciák. Az EU keleti bővítésénél a legnagyobb kihívást a szociális *acquis* átvétele jelenti. Ezen a területen kiemelkedően fontos, hogy a szociális párbeszéd, a szociálpolitika átfogó közösségi szemlélete, valamint az esélyegyenlőség kifinomultabb eszközökkel történjen. Rögtön hozzá kell tenni, hogy az ügy kezelésére nem tettek konkrét javaslatot.

A jelentés kitér a globalizációra, miszerint az olyan erőteljes nyomást gyakorol az európai szociális modellre, hogy jelentős mértékben át kell alakítani a jóléti ellátások finanszírozásának rendszerét. A szociális párbeszéd megerősítésének célja, hogy megfelelő egyensúly jöjjön létre a munka biztonsága és rugalmassága között.

[15] Uo. 15.

1. táblázat: A Szociálpolitikai Menetrend alapját képező kihívások, a menetrendben meghatározott célkitűzések és megvalósításuk eszközszerrendje

Az uniós szociálpolitika előtt álló kihívások	A menetrendben meghatározott célkitűzések	A megvalósítás eszközei
A teljes foglalkoztatás és a jó minőségű munka		
1. a foglalkoztatási deficit leküzdése (nők és időskorúak foglalkoztatása, ágazati deficit) 2. a tudásalapú gazdaságra való átállás	1.a. több és jobb munkahely (a teljes foglalkoztatási ráta 70%-ra emelése, nőknél 60%) 1.b. változások előrejelzése az ipari kapcsolatokban 1.c. a személyek mobilitásának előmozdítása 2. a tudásalapú gazdaság lehetőségeinek kiaknázása (e-akcióterv)	a foglalkoztatási stratégia továbbvitele; Európai Szociális Alap megerősítése; nagyobb összhang biztosítása a strukturális és foglalkoztatáspolitikák között; rugalmas foglalkoztatási formák; a vállalatok szociális felelősségének erősítése; a szabad mozgás előtti akadályok lebontása; a magánnyugdíjak átvihetősége; az Európai Foglalkoztatási Szolgálat reformja; az Európa Akcióterv megvalósítása
Szociálpolitika		
3. a szociális védelmi rendszerek átalakítása (hozzáigazítás a demográfiai, a családszerkezetben, a munka világában bekövetkező változásokhoz)	3.a. a szociális védelem korszerűsítése (a munka kifizetődívé tétele, a nyugdíjrendszerek biztonságának fenntarthatósága, magas színvonalú egészségügyi ellátás biztosítása) 3.b. társadalmi befogadás előmozdítása 3.c. a nemek közötti esélyegyenlőség előmozdítása, 3.d. az alapvető jogok megszilárdítása, diszkriminációmentesség	a Szociális Védelmi Bizottság létrehozása; éves szociális védelmi jelentés kidolgozása; szoros együttműködés a szociális partnerekkel; nyitott koordinációs együttműködés a társadalmi beilleszkedés területén; nemek közötti esélyegyenlőség biztosítása, és annak folyamatos monitorozása és értékelése, diszkriminációellenes irányelvek és akcióprogramok kidolgozása;
A minőség javítása az ipari kapcsolatokban		
4. a minőség javítása az ipari kapcsolatokban	4. a szociális párbeszéd erősítése a versenyképesség és a szolidaritás egyidejű érvényesítése mellett, rugalmas munkaerőpiac	az európai szintű szociális párbeszéd erősítése
Az uniós (keleti) bővítésére való felkészülés		
5. az uniós bővítésére való felkészülés	5. az uniós szociális vívmányai átvételének biztosítása	a jelölt országok vegyék át a Közösség szociális vívmányait, a szociális párbeszéd és a civil szféra erősítése a tagjelölt országokban, a tagjelöltek csatlakozása a közösségi akcióprogramhoz
A nemzetközi együttműködés fokozása		
6. megfelelés a globalizáció kihívásainak	6. az együttműködés erősítése a szociális védelem kérdéseivel foglalkozó más nemzetközi szervezetekkel (ILO, OECD, Európa Tanács)	

Forrás:^[16]

[16] Juhász Gábor (2005): i. m., Vajda (2004): i. m.

A SZOCIÁLIS GAZDASÁG

„Az erőfeszítés egy szolidáris gazdaság megteremtésére, azaz arra, hogy összekössék a foglalkoztatás és a társadalmi kohézió kérdését, hogy a tevékenység-módokkal egy időben emberek közötti kapcsolatokat is teremtsenek, a lehető legtiszteletreméltóbb.”^[17] A tartós munkanélküliség jelenléte egyre égetőbb, megoldatlan problémát jelent a társadalmi kohézióra nézve. A munka- és jövedelemviszonyok jelentős átalakulása az európai társadalmak eddigi működési rendjének alapjait feszegetik. Bár a munka és teljesítmény szerinti elosztás elvéért elméletben még sokan síkra szállnak, a gyakorlat egyre inkább az angolszász modell irányába tolódik, ahol a jövedelmek közti tolerancia jószerével korlátlan. A „Durkheim óta legfőbb társadalmi szervezőerőnek tekintett munkamegosztásból mind nagyobb tömegek szorulnak ki, vagy csak kis részben részesülhetnek a munkavolumenből”.^[18]

Tekintettel arra, hogy a munkaerőpiacról kiszoruló rétegek munkaerejükön kívül más tőkeforrással nem rendelkeznek, társadalmi integrációjuk, valamint létfenntartásuk megkérdőjeleződik. A tartós munkanélküliség egyenes következménye a társadalmi leszakadás és a látens kirekesztettség. Indokolt a kérdés, hogyan maradhat a munka társadalmi rendezőelv, általános értékmérő, ha a társadalom alig felét, harmadát érinti. A nyolcvanas évekre egyértelműen konkretizálódott, hogy a globalizáció, a folyamatos technikai modernizáció, valamint a szolgáltató szektor irányába való erőteljes eltolódás következtében drasztikusan csökken a munkavolumen, és egyre több munkavállaló szorul ki a munkaerőpiacról. További jelentős változás a korábbi évtizedekkel szemben, amikor a munkanélküliség még elsődlegesen a térbeli elszigeteltség és bizonyos nehézipari szektorok számlájára volt írható, hogy a rossz munkaerőpiaci pozíciókkal rendelkező munkavállalók elvesztették utolsó adujukat is, nevezetesen az olcsó munkaerejüket. Ez a munkavállalói réteg képzettség, speciális szaktudás, adekvát munkavállalói kultúra híján esélytelenné vált a modern technika konkurenciájával szemben.

Ezúton szeretném ismertetni a tartós munkanélküliség legfontosabb gazdasági és társadalmi hatásait. Az adott háztartás jövedelem kiesése fokozatos elszegényedéshez vezet. A jövedelemkiesés miatt csökken az állami adóbevételel és a társadalombiztosítási hozzájárulás, ezzel párhuzamosan nő az állam redistributív kötelezettsége. További gazdasági következmény a jövedelmek polarizálódása, a vásárlóerő fokozatos csökkenése, a belső piac szűkülése. A munkanélküliség negatív társadalmi hatásai elsődlegesen a következők: csökken a munka értéke, megkérdőjeleződik az elvégzett munka értéke, sérül a munkaparadigma, az anyagi bizonytalanság, létbizonytalanság miatt megren-

[17] Frey Márta (szerk.) (2007): *Szociális gazdaság kézikönyv*. Országos Foglalkoztatási Köalapítvány, Budapest. 7.

[18] Uo.

dül a demokratikus társadalmi berendezkedés alapja, morális válság, polarizálódó társadalom, a társadalmi kohézió erodálódása.

Darendorf a következőként jellemzi a kialakult helyzetet: „a versengésre készített kormányzatok lehetővé tették a munkaadók számára, hogy az elengedhetetlenül szükséges minimumra csökkentsék a munkaerőt. A karcsúbb cégek ugyanannyit, vagy még többet termelnek”.^[19] Korunk politikai irányzatai a fenntartható gazdasági növekedést tartják a gazdaságpolitika meghatározó feladatának. A növekedés elérését azonban a költségek csökkentésével, kereslet generálásával, új felvevő piacok meghódításával, a termelékenység javításával biztosítják, és nem a foglalkoztatás növelésével. Trube nagyon érdekes statisztikai adatokat prezentál a gazdasági növekedéssel kapcsolatban: „1982 és 1997 között Németországban 35%-kal nőtt a termelékenység, a reáljövedelmek ugyanakkor csak 2,9%-kal emelkedtek”.^[20]

„A munka és teljesítményethossz a munkaképes korúak közel fele számára egy hazugság, a munka révén való identitás lehetetlenség lett, mert a gazdasági rendszernek nincs szüksége, vagy nem rendszeresen van szüksége a munkaerejére.”^[21] „A munkavolumen drasztikus csökkenésének meghatározó jele, hogy a fizetett munkának csak egy erősen korlátozott része, a munkahelyeknek mindössze 20%-a kötődik szoros értelemben a javak előállításához.”^[22] A korábbi menedzser és közgazdász nem lát lehetőséget a modern kor szolgáltató társadalmában a teljes foglalkoztatottságra. „A posztindusztriális társadalmakban mára a munka olyan „luxuscikké” vált, amelyet mind kevesebben engedhetnek meg maguknak. A hosszú évtizedeken át ismert teljes foglalkoztatás már nem állítható vissza. Ma nem arról van szó, hogy új munkát teremtünk, hanem azoknak a társadalmi feltételeknek a megteremtéséről, amelyek valamennyi ember számára lehetővé teszik a maximális kulturális részvételt, egy minimálisan megkövetelt munka teljesítése mellett.”^[23]

Vobruba 2000-ben a teljes foglalkoztatásról a következőket írja: „a teljes foglalkoztatás a társadalomban sokkal inkább partikuláris érdek, mint általános cél, így a működőképes teljes foglalkoztatás megvalósulását nem csupán koordinációs problémák, hanem érdekkonfliktusok is hátráltatják”.^[24] Az európai agrárpolitika, amelyet sokan az európai újraelosztás előképének fognak fel, sokkal inkább szerencsétlen történelmi örökség, semmint jövőbeni európai vállalkozás. Egyre kevésbé van meg a tagállamok között a politikai akarat egy újraelosztó mechanizmus létrehozására. Míg Európában az 1970-es években a

[19] Uo. 10.

[20] Uo. 11.

[21] Gorz, André (1994): *Capitalism, Socialism, Ecology*. Verso, London. 35.

[22] Giarini, Oris - Liedtke, Patrik M. (1998): *Wie wir arbeiten werden: Der neue Bericht an den Club of Rome*. Hofmann und Campe, Hamburg. 29.

[23] Ribolits, Erich (1997): *Die Arbeit hoch? Berufspädagogische Streitschrift*, München. 13.

[24] Vobruba, Georg (2000): *Expanzió bővítés nélkül. Európa dinamizmusa és az európai szomszédsági politika*. 12.

munkához való jog volt az általánosan elfogadott princípium, a 90-es évekre ez a meggyőződés jelentősen vesztett erejéből, és a foglalkoztatás bővítése vált a fő célkitűzéssé. A teljes foglalkoztatás célkitűzése a II. világháborút követően fogalmazódott meg. Az újjáépítés nagy lendületet adott az iparnak, nagyon sok dolgos kézre volt szükség. Ezzel párhuzamosan Európa szerte megerősödtek a szocialista, szociáldemokrata mozgalmak, amelyek a munka becsülete és elismerése, valamint a teljes foglalkoztatottság mellett szálltak síkra. Az ipari konjunktúra, a tömegtermelés általánossá válásával létrejöttek Nyugat-Európában a jóléti gazdaságok és a szociális ellátórendszerek. Érdekes új fejleményt hozott az Európai Tanács lisszaboni csúcsertekezlete 2000-ben, amikor ismét kihirdették a teljes foglalkoztatottságot.

A SZOCIÁLIS GAZDASÁG FOGALMA

Westlund és Westerdahl a következők szerint definiálják a szociális gazdaságot: köztes helyet foglal el a piacgazdaság profit-maximalizálására törekvő, és az állami szektor adóból finanszírozott tevékenysége között. „A szociális gazdaság olyan demokratikusan irányított gazdasági szervezetek, amelyek olyan tevékenységeket folytatnak, amelyeket nem lát el az állami szektor. Ezek a gazdasági szervezetek nem generálnak olyan gazdasági hasznot sem, amely működésük fő célja lenne. Más szavakkal a szociális gazdaság egy harmadik, az állampolgárok által működtetett szektort jelent, a piacgazdaság profit maximalizáló és az állami szektor adóból finanszírozott szegmense között.”^[25] Szervezetei nem tartoznak sem az intézményesült termelő- vagy fogyasztási szövetkezetek körébe, sem pedig más önsegélyező gazdasági szereplők közé. Helyi gyökereik vannak, és demokratikus a felépítésük.

Az új szociális gazdaság projektjeinek három funkciót kell teljesíteniük. A védő funkció olyan tartós, vagy időszakos állások biztosítására irányul, amelyek azon munkanélküliek integrálását biztosítják, akiket nem lehet visszahozni a támogatás nélküli munkaerőpiacra.

A híd funkció annyiban tér el a védő funkciótól, hogy a munkanélküliek bizonyos csoportját közvetlenül a normál munkaerőpiacra csatornázzák be. A reintegráció eszközrendszerébe tartozik a képzés, a szociális és pszichológiai támogatás és a tanácsadás. A projektek üzleti funkciója abban érhető a leginkább tetten, hogy termékeket és szolgáltatásokat állít elő a piac számára. Ezek a szükségletek nem profitábilisak, állami támogatást igényelnek. Nevezett projektek közös ismertetőjegyei, hogy foglalkoztatást, képzést, tanácsadást, szociális gondoskodást biztosítanak olyan emberek számára, akik a normál munkaerőpiacon saját erejükből nem boldogulnak. Nagyon lényeges szempont, hogy az

[25] Frey Márta (szerk.) (2007): i. m. 20.

érintett munkanélküli csoportokat valóban sikerüljön visszavezetni a normál munkaerőpiacra. Semmiképp sem kielégítő, ha mesterséges zárványok jönnek létre, amelyekből nincs kiút a munkanélküliek számára. Nagyon fontos, hogy a támogatások nagyon pontosan definiált célkitűzésekhez legyenek kötve, ellenkező esetben csak a szegregáció, a lemaradás konzerválódik.

Musto István *Langyos euróesőre várva* című cikkében arról értekezik, hogy a pénzügyi transzferek hatékonysága nem a transzferek volumenétől, hanem azok felhasználásától függ. Ezt az igazságot több példa is alátámasztja. Az olajkitermelő országok például hivalkodó, magamutogató presztízs beruházásokra költöttek dollár milliárdokat, amelyek nem teremtettek többletértéket, viszont szabad utat engedtek az elburjánzó korrupciónak. A német újraegyesítés példáján szintén tapasztaltuk, hogy a kelet-német tartományok pénzügyi támogatása kevésbé vezetett azok felzárkóztatásához, mint a nyugati tartományok meggyengüléséhez.

„A baj az arany, az ezüst, a pénz bőségéből keletkezik, amely mindig is a városok és a közösségek pusztító mérge volt. Sokan azt hiszik, hogy az ezüst a lét biztosító, pedig általában ennek ellenkezője az igaz.”^[26] Az egyes beruházások finanszírozásánál nem szabad figyelmen kívül hagyni a folyó működtetési költségeket sem. Az oktatási és egészségügyi intézmények, infrastrukturális rendszereket fenn kell tartani, biztosítani kell a folyamatos karbantartást. A beruházások értelemszerűen újabb költségeket generálnak. Ezt a jelenséget B. J. Lacomte a következő példával illusztrálta: „A segélyből autót épülhet valamely országban [...] megépítik európai vállalatok, és felavatják mint adományt a segélyosztótól. De tíz év múlva ez a segélyosztó elképedve fogadja majd a kérést, hogy építsék újra teljes egészében az autót. De hát nem tartozott az úthálózatokhoz? – kérdezi. – Miért nem tartottátok karban? [...] A segély mérgező. Túl vonzó, hogy elutasítsák, de túl idegen, hogy a rendszerbe illeszkedjen, és túl drága, hogy a javítását elvégezzék. Csak arra jó, hogy további segélyigényeket gerjesszen.”^[27]

A pénzügyi transzferek beáramlása sokszor polarizál, vagyis mélyíti a fejlettségbeli szintkülönbséget a különböző régiók között. A különbségek enyhítésére tett intézkedések tovább feszítik az adott állam költségvetését. A harmadik veszélyforrást pedig leginkább az jelenti, hogy a könnyen megszerezhető források megteremtik a maguk fogadókészségét, és a korrupció, valamint bennfentes információk következtében csak azért jönnek létre vállalkozások és projektek, hogy megszerezzék a forrásokat. Elég utalni azokra a szubvenciókra, amelyeket az Európai Unió évtizedeken keresztül nyújtott a dél-olasz Mezzogiornonak, finanszírozván nem létező olívaültetvényeket. Musto István véleménye szerint a katasztrófahelyzeteket és a megalapozott fejlesztési programokat leszámítva a segélyek és támogatások beáramlása gyengíti, nem kevés esetben rombolja egy társadalom vagy egy gazdasági rendszer önszabályozó képességét. A támo-

[26] Musto István (2005): *Langyos euróesőre várva*. Mozgó Világ, Budapest.

[27] Uo.

gatásokhoz nagyon könnyű hozzászokni. Számos afrikai ország és európai régió esete jól szemlélteti, hogy a támogatások milyen rossz hatással vannak az önszerveződésre és a felelősségvállalásra. Visszatérve a német újraegyesítés finanszírozására szánt évi átlagos 113 milliárd euróra, amelyből mindösszesen 18 milliárd euró összeget tettek ki a magántőke beruházások, megállapítható, hogy nem hozta meg az elvárt sikert. A fogyasztói jellegű kiadásokra szánt támogatások, nyugdíjak, közsféra szolgáltatások, közigazgatás, szociális juttatások a nyugat német éves össztermék több mint 4%-át tették ki, amely rendkívüli mértékben terhelte az amúgy is stagnáló német gazdaságot.

Természetesen a leírt példák alapján nem szabad arra a következtetésre jutni, hogy valamennyi segély káros. A humán erőforrás és az infrastruktúra beruházások fejlesztése mindenképp hasznos, amennyiben további hasznot generálnak, és ahol az önerő önmagában kevésnek bizonyulna. Az elmúlt évtizedek tapasztalatai egyértelműen rávilágítottak arra, hogy a pénzügyi transzferek csak akkor járulnak hozzá a társadalmi és gazdasági fejlődéshez, ha szerves kapcsolatokat, kölcsönös függőségi viszonyokat hoznak létre. Nagyon fontos, hogy a külső segély katalizátorként beindítsa a különböző szinergiahatásokat.

IRODALOM

- Cedrone, Carmelo (2011. június 16.): *ECO/288. A kohézióról szóló ötödik jelentés*. Brüsszel.
- Európai Bizottság (2010): *Befektetés Európa jövőjébe. Ötödik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*. Vezetői összefoglaló XXI. Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg.
- Frey Márta (szerk.) (2007): *Szociális gazdaság kézikönyv*. Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.
- Giarini, Oris - Liedtke, Patrik M. (1998): *Wie wir arbeiten werden: Der neue Bericht an den Club of Rome*. Hoffmann und Campe, Hamburg.
- Gorz, André (1994): *Capitalism, Socialism, Ecology*. Verso, London.
- Juhász Gábor (2005): *A társadalmi kohézió előmozdítására irányuló közösségi politikák*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.
- Musto István (2005): *Langyos euroesőre várva*. Mozgó Világ, Budapest.
- Ribolits, Erich (1997): *Die Arbeit hoch?* Berufspädagogische Streitschrift. München.
- Vobruba, Georg (2012): *Expanzió bővítés nélkül. Európa dinamizmusa és az európai szomszédsági politika*. Esély, 5. sz. 57–71.

ENGLISH ABSTRACT

Solidarity and the fostering of the economic and social cohesion have always played a crucial role in the history of the European Union. The last two enlargements of the European Union just confirmed the importance and necessity of the cohesion policy because the regional disparities dramatically polarised due to the accession of the Middle Eastern

European countries. The main aim of the cohesion policy is to assist the harmonious development of the integration by strengthening the competitiveness, increasing the employment and the life quality of the people. It is very important to note that the best strategies are also useless if they are not combined and co-ordinated. Infrastructural projects are good examples for the lack of coordination. Without establishing adequate educational and R&D centres connected to the infrastructural projects no economic growth can be achieved. In my essay I further write about the connection between the national policies and cohesion, the European social model and social economy.