Az Európai Unió Lisszaboni Stratégiája: mi szükséges a „fordulat" után?

TÖRÖK ÁDÁM

A Lisszaboni Program vagy Stratégia (angolul: Lisbon Agenda, magyar nyelvű értékelését lásd: Török, 2004; Gács, 2005) jelentőségét nem csupán az a hiedelem adja, mintha itt végre megfogalmazódott volna az EU hosszú ideje várt felzárkózási stratégiája. Legalább ilyen fontos, hogy a szabályozási központú, az egyes integrációs területek és részpiacok működési feltételeinek javítását előtérbe helyező integráció-fejlesztési elképzelések mellett aránylag nagy politikai súllyal jelent meg a Programban az a gondolkodásmód, amely mindenekelőtt az EU mint egységes egész hosszabb távú világgazdasági pozícióinak alakulását helyezi a középpontba.

Egymáshoz sokban hasonló módon értékelte a Lisszaboni Programot az EU Bizottság 2004-es, úgynevezett Tavaszi Jelentése (EU, 2004), a Sapir-jelentés (Sapir, 2004), a Kok-jelentés (Kok, 2004), az Unió 2005 eleji csúcsértekezlete, illetve Gács János szakszerű tanulmánya (Gács, 2005)[1] is. Könnyű volna azt mondanunk, hogy a Program megvalósulása kudarc, hiszen több oldalról alaposan bizonyított tény, hogy sem a 2010-re kitűzött forrásoldali (ráfordítási), sem a teljesítményi (versenyképességi) célok időarányos része nem teljesült. Sőt, több esetben egyáltalán nem is tudtak javítani a 2000-es állapotokon.

Az Európai Alkotmány 2005 tavaszi népszavazási kudarcai, illetve a maastrichti kritériumok teljesítésével kapcsolatos viták mellett szakmailag ezeknek a kritikus értékeléseknek köszönhető a Program stratégiai fordulata 2005 elején. A Programot át is keresztelték (Lisbon Strategy for Growth and Jobs), ami jól mutatja a növekedés- és foglalkoztatáspolitika erősebb hangsúlyait. Jelszó lett, hogy Európát vonzóbb befektetési és munkavállalási célponttá („a more attractive place to invest and work") kell tenni.

A Program kétszintűvé is vált, azaz a közösségi szintű stratégiát minden tagállamban nemzeti programoknak kell támogatniuk. Ez utóbbiak részletei egyelőre nem ismertek a tagállamok nagy részében, mert első számonkérésük csak 2005 legvégén esedékes.

Az alapok

A Lisszaboni Program (2000) célja: „az EU 2010-re a világ legdinamikusabb és legversenyképesebb tudásalapú gazdasága legyen, amely képes a fenntartható növekedésre több és jobb munkahellyel, valamint erősebb szociális kohézióval"[2]. A következő stratégiai lépés a Göteborgi Program 2001-es meghirdetése volt. Ez *a fenntartható fejlődés uniós stratégiája*, amely együtt fogalmaz meg gazdasági, társadalmi és környezeti célokat, tehát jóval túlmegy a szűkebb értelemben vett gazdasági versenyképességi programon.

A Program első négy éve alatt kevés előrehaladás történt. Ebben mindenekelőtt, de nemcsak a politikai akarat és az apparátusi habozás ellentétének következményeit láthatjuk. Jó példa erre: egy 2002 júliusi szűkebb körű brüsszeli szakértői tanácskozáson a vállalati, ipari és informatikai főbiztos már megpedzette, hogy a *Program nem valósulhat meg közösségi iparpolitikai akciók nélkül*[3].

A Programmal kapcsolatos késlekedés egyik szokásos magyarázata, hogy a kibővülés előkészítése a Bizottság jelentős erőforrásait vonta el. Ennek ellentmond viszont, hogy a kibővülést maga a Program is az előirányzott növekedés-gyorsulás egyik fontos forrásának tekinti. E felfogás szerint tehát nem a Program egésze késlekedik, hanem inkább csak az egyik területen való jelentős előretörésről van szó a többi terület rovására.

A Program nem tartalmazta a megvalósítás időrendjét, csak a 2010-es célállapotra utalt a legtöbb esetben. Valójában a részcélokat sem határozta meg eléggé pontosan. 2003 végétől egyre világosabbá vált, hogy az Unió politikai vezetése tisztában van a lemaradással, s annak gyorsan növekvő veszélyei miatt alapos és kritikus értékelést kér. Erre a követelésre született meg az úgynevezett Tavaszi Jelentés[4], amely a Program megvalósításának esélyeit és

[1] A hivatkozott Közgazdasági Szemle-cikk csak egy rövidített és átdolgozott változat, az eredeti hosszabb és még sokkal elmélyültebb anyag az MTA Közgazdaságtudományi Intézet honlapján (www.econ.core.hu) található meg.

[2] A program átfogó bemutatását és értékelését lásd: (Rodrigues, 2003. különösen 16–18.).

[3] Ez az egyetlen tény két szempontból is jól jellemzi a Program irányát, ugyanakkor igen lassú megvalósulását: 1. Az európai integrációban a Római Szerződés óta nincs explicit közösségi iparpolitika, erre – azt is csak közvetett formában – csupán a Maastrichti Szerződés versenyképesség-javító eszközei adhatnak módot. 2. Az idézett kijelentés is csak két évvel a Program meghirdetése után hangzott el, pedig a meghirdetéskor azonnal tudni lehetett, hogy milyen gazdaságpolitikai eszközökre lesz szükség a megvalósításához.

[4] Lásd: (EC, 2004.). A címben („Delivering Lisbon...") a „delivering" szó használata brüsszeli tisztviselők szerint is ügyetlen, vagy legalábbis kétértelmű: nemcsak a célkitűzések teljesítésére utal ugyanis, hanem „szülés"-re is …

az ehhez szükséges stratégiai akciók körét taglalja, majd a Sapir-, végül a Kok-jelentés. Mindhárom anyag fontos kritikai észrevételeket tartalmaz, amelyek nagyban elősegítették a Program stratégiai fordulatát.

A Program fordulata

A 2004-ben napvilágot látott, valamilyen mértékben minden esetben kritikus értékelések nem arról győzték meg az EU Bizottságát, hogy a Program 2010-es határideje tarthatatlan, mert ezt már évekkel korábban biztosan látni lehetett. A Program azonban eleve nem prognózisként készült, hanem azzal a céllal, hogy felhívja a figyelmet az egységes európai versenyképességi stratégia szükségességére.

Erre a stratégiára mintát is próbált adni, de ez a minta gondolatilag és fő tartalmi elemeiben sem felelt meg az eredeti elképzeléseknek. Túl sok, egymással részben ellentmondásban álló célt tartalmazott, ugyanakkor nem számolt az uniós döntéshozatali folyamatok és struktúrák szoros kereteivel és rugalmatlanságával. Az Egyesült Államok utolérését irányozta elő, de figyelmen kívül hagyta az amerikai és az EU-beli gazdaság- és társadalomszerveződés nagyban eltérő jellemzőit, és azzal számolt, mintha az Unióban is hasonlóan erős politikai és társadalmi támogatás állna a gazdasági teljesítőképesség és általában a nemzetközi pozíciók javítására irányuló törekvések mögött, mint az Egyesült Államokban.

Az értékelő dokumentumok hangvételétől és következtetéseitől függetlenül előre tudni lehetett, hogy a Barroso-elnökség első, 2005-ös uniós csúcsértekezlete jelentősen átalakítja a Lisszaboni Stratégiát. A Programot nem dobhatta sutba éppen a portugál bizottsági elnök. A kritikai észrevételek azonban nem is az alapkoncepciót, hanem a stratégia túlságosan szerteágazó voltát tették a középpontba azzal, hogy nem tekinthető valódi stratégiának egy olyan elképzelés, amely lehetőleg minden érintett érdekcsoportnak próbálna nyújtani valamit.

A Programot valóban átalakították. Megszabadították bizonyos fokig „tervgazdasági" jellegétől[5], 2010-es határidejét megszüntették (a Program ezután „nyílt horizontú" lesz), és kivették belőle a szociális kohézióra vonatkozó prioritásokat, illetve a fenntartható növekedés túlságosan környezeti szempontú értelmezését.

Nemcsak a célok változtak meg, hanem a végrehajtás és az értékelés technikái is. Talán éppen a 2004-es bővítés első tapasztalatai ébresztették rá a bizottsági szakértőket arra, hogy egy sokkal heterogénebb EU-ban az átlagot tükröző mutatóknak még kisebb a szakmai tartalmuk, mint korábban. Ugyanakkor valójában már kettős felzárkózási problémáról van szó: miközben az EU-nak elvben utol kellene érnie tengerentúli versenytársait, új tagjai nagy többsége számára az EU fejlettségi átlagának a néhány évtizeden belüli elérése a valóban lényeges felzárkózási cél.

Az új „lisszaboni" célkitűzések megfogalmazása ezért mellőzi a számszerű kritériumokat. Jócskán csökkent a Stratégia „nemzetek feletti" jellege is azzal, hogy most már minden tagországtól elvárják az éves nemzeti cselekvési programok készítését és azt, hogy kormányuknak legyen a Lisszaboni Program nemzeti feladatainak megvalósításáért felelős tagja.

Igaz, a nemzeti célok teljesítését továbbra is a Bizottság kívánja ellenőrizni. Mindez a változás azonban a Program kétségtelen „felpuhulását" jelenti. Középtávon tehát bele kell nyugodni, hogy az Európai Unió közösségi szintű felzárkózási törekvései még nem rendeződnek valóban egységes versenyképességi stratégiává, és az Egyesült Államoknak továbbra is inkább Németországgal vagy Franciaországgal kell számolnia globális versenytársként, mint az EU egészével. Amerikai szempontból tehát kedvező hír a Program átalakítása, mint ahogy az USA korábban nyugodtan figyelhette az ellentmondást a programcélok és a teljesítmények között is.

A Program nyitott kérdései

A Program új dokumentumai az európai integráció társadalmi, versenyképességi és együttműködési problémáinak jobb megértéséről tanúskodnak. Továbbra is látszik azonban belőlük, hogy lekerekített, semleges megfogalmazásokra törekszenek, és szerzőik mindenképpen kerülni próbálják a konfliktusokat a tagállami kormányokkal vagy más politikai tényezőkkel. A kiegyensúlyozott megfogalmazások elősegíthetik, hogy a Program széles politikai támogatást kapjon az Európai Unióban, ahol a népszavazási kudarcok után különösen nagy értéke van a közösen vállalt céloknak. A Program új összképe azonban mégsem kedvező, mert számos fontos kérdésben még mindig nem

[5] Ezt a „tervgazdasági" analógiát Gács János (2005) cikke joggal veszi észre, ugyanakkor talán a reálisnál erősebb hangsúlyt fektet rá.

látszik a világos európai álláspont.

A Program kidolgozása és megvalósítása során az EU Bizottságának törekednie kell a kényes egyensúly fenntartására a megvalósíthatóság és a politikai támogatás között. Semmiképpen sem lenne valódi siker, ha a Program széleskörű támogatást kapna az EU-ban olyan célokra, amelyek elérése csak szerény haladást jelentene Európa nemzetközi felzárkózásában.

Van ugyanis több olyan stratégiai terület, ahol a kényes kérdéseket nem lehet feltenni politikai és diplomáciai sérelmek nélkül. Ezek a kérdések azonban semmiképpen sem kerülhetők meg, és akkor is foglalkozni kell velük a Program továbbfejlesztése során, ha az uniós döntéshozatal legfelső, politikai szintje ezt esetleg nem nézi jó szemmel. A továbbiakban néhány ilyen, a Program jövője szempontjából fontos, ám eddig elhanyagolt stratégai kérdést tekintünk át.

1. Az Egyesült Államok mint versenytárs. A Lisszaboni Programban megfogalmazott felzárkózási cél az Egyesült Államok és az Európai Unió közötti versenyképességi különbség csökkentése. Az amerikai gazdaság versenyképességi előnye Európával szemben jelentős részben a jobb K+F- és innovációs teljesítményén alapszik, amelyben viszont – ugyancsak Európával összehasonlítva – aránylag nagy szerepet játszanak a katonai kutatások, illetve a rájuk adott állami megrendelések. Valószínűleg a stratégiai/katonai szövetség és a gazdasági verseny közötti látszólagos ellentmondás az egyik oka annak, hogy a Lisszaboni Program úgy beszél versenyről és versenyképességről, hogy közben alig tesz említést a versenytársakról.

A Programnak alaposan ki kellene térnie arra, hogy nem elvont versenytársakról van szó, hanem szoros stratégiai szövetségesekről, akik között a gazdasági verseny erősödése nem érintheti a bizalmi politikai viszonyt. A K+F és az innováció fokozott szerepére épített EU-s versenystratégia azonban nem tekinthet el attól, hogy a K+F és az innováció számos területén stratégiai és katonai érdekkonfliktusok is keletkezhetnek a verseny következtében a transzatlanti kapcsolatokban.

2. Költségvetés és felzárkózás. A tagországok egy része, 2005 októberében 12 tagország küzd a maastrichti kritériumokban meghatározott, a GDP 3 százalékának megfelelő szintnél magasabb költségvetési deficittel. Az új tagállamok közül ez Magyarország, Lengyelország és Csehország esetében tolhatja ki komolyabb mértékben az euró bevezetésének a határidejét. Az érintett régebbi tagállamok közül kivált az euróövezethez tartozó Görögország, Portugália és Németország nézhet szembe az úgynevezett túlzottdeficit-eljárással, amely a valutaunión kívüli tagokra nem rendelhető el. A költségvetési deficit minden esetben a fegyelmezetlen és a különféle eredetű politikai nyomóerőkkel szemben engedékeny kormányzati politika következménye, a kevésbé fejlett tagállamokban azonban lehet a gazdasági felzárkózással összefüggő tényezője is.

A Lisszaboni Program átdolgozott változata kifejezetten felhívja a figyelmet a fegyelmezett költségvetési politikára, nem tér ki azonban ennek kapcsolatára a gazdaság technikai modernizációjával. Emiatt is félő, hogy az euróbevezetésre való felkészülés miatti költségvetési megszorítások fontos területeken (például a közlekedési beruházásoknál) és éppen a lisszaboni célkitűzésekkel szemben vethetik vissza a modernizációt, miközben a politikailag azonnal érzékeny területeken (például az agrár- vagy a lakástámogatások kérdésében) a kormányzatok tartózkodnak a költségvetési szigortól.

3. Vonzóbb beruházási célpont és munkahelyek. Az újrafogalmazott programváltozat itt ugyancsak kerüli a világos állásfoglalást. Egy ország vagy bármely földrajzi terület számos okból lehet „vonzó” telephely vagy munkahely, s ezek az okok nemegyszer egymással ellentmondásban is állhatnak. Az okok között szerepelhet a magasabb bérszínvonal, a tisztább környezet, az erősebb szociális biztonság, a munkahely hosszabb távú megtartásának jobb esélye, a kellemes kulturális vagy szellemi környezet, a fejlettebb infrastruktúra vagy akár a hatékonyabb kormányzati rendszer.

A Lisszaboni Stratégia még most sem mondja ki, hogy a kormányzatoknak mely vonzóerőkre építve kellene szorgalmazniuk ennek a telephelyi célkitűzésnek a teljesítését. Ez azért nem mindegy, mert Európa befektetési vonzereje több szempontból feltétlenül elmarad a versenytársakétól (Ázsiával szemben például a bérszintek, Észak-Amerikával szemben az infrastruktúra és a kormányzati hatékonyság különbsége miatt gyengébb Európa telephelyi vonzereje), s ezeket a különbségeket rövidtávon nem is lehet alapjaikban megváltoztatni.

4. A kis- és középvállalatok. Az új programváltozat feltűnő eleme, hogy a kis- és középvállalatok a korábbinál sok-

kal nagyobb hangsúlyt kapnak. Ez népszerű és fontos gazdaságpolitikai cél, de elérését megnehezítheti, hogy a Program a kis- és középvállalatok problémáját elsősorban ösztönzési kérdésnek tekinti. Nem csupán az iparpolitika, vagy akár a gazdaságpolitika feladata, hogy egy országban érett vállalkozási kultúrát teremtsen, amelyben természetes dolog, hogy a gazdaság szereplőinek jelentős része nem adózási okokból, a munkanélküliség elől menekülve vagy külön ösztönzők kihasználására számítva alapít vállalkozást, hanem azért, mert ebben hosszú távú érvényesülési lehetőséget lát képességeinek megfelelően.

Az innovatív vállalkozások sem pusztán az ösztönzők hatására, hanem a kedvező vállalkozási és innovációs klímának köszönhetően jönnek létre tömegesen bármely gazdaságban. A közgazdasági kutatás feltáratlan kérdése, hogy – a gazdaságpolitikától, sőt a gazdaság általános jövedelemszintjétől és versenyképességétől függetlenül – miért vannak igen jelentős eltérések akár egymáshoz közeli vagy hasonló helyzetű országok vállalkozási klímája között. Ne is Észak-Amerikát és Nyugat-Európát hasonlítsuk össze itt: Kínában például sokkal jobban buzog a vállalkozói szellem, mint a nála számottevően fejlettebb és hatékonyabb japán gazdaságban…

5. A jogrendszer kérdései. Még nem szakirodalmi tény, de már utalnak rá vállalati információk, hogy az Egyesült Államok telephelyi vonzereje nem nő a korábbi mértékben az üzleti élettel összefüggő jogi eljárások költségeinek emelkedése miatt. Ez az emelkedés elsősorban azzal függ össze, hogy bizonyos jogi cégek új módszerekkel kívánják növelni forgalmukat. Így például jogi konfliktusok lehetőségét teremtik meg olyan területeken (például a fogyasztóvédelemben, a vállalatvezetői jogokat és a vállalati tájékoztatási kötelezettségeket illetően vagy a személyiségi jogok védelmében), ahol korábban csak sokkal kisebb mértékben voltak ilyen konfliktusok, és kevesebben keresték a jogérvényesítés és a jelentős kártérítés lehetőségét[6].

E problémáktól függetlenül az amerikai jogi rendszert még mindig sokkal hatékonyabbnak és fajlagosan olcsóbbnak tekintik, mint az európait. Emiatt pedig a Lisszaboni Stratégia munkálatai keretében az Európai Uniónak el kellene végeznie a versenyképesség jogi és jogrendszeri tényezőinek vizsgálatát is. Az Európai Unióban sok piaci szereplő nehezményezi a jogi szabályozás aránytalanul magas költségeit, amelyek ugyancsak gyengítik Európa telephelyi vonzerejét. Ilyen költségek származhatnak például a személyiségi jogok védelmének igen magas szintje és a bűnüldözéssel szembeni állampolgári igények teljesítése közötti esetenkénti feszültségekből, vagy az igen drágán és körülményesen működő, ugyanakkor átmeneti monopolhelyzeteket teremtő közbeszerzési rendszerek alkalmazásából.

Az öt pontban azokat a területeket próbáltuk felvázolni, ahol ugyancsak sürgősnek látszik a Lisszaboni Stratégiába illesztett összehangolt közösségi cselekvés. A szükséges EU-akciók előkészítésére azonban az említett, a stratégiából egyelőre kimaradt területeken további alapos kutatások szükségesek. Ezeket egyelőre a közbeszerzési rendszert és a kis- és középvállalati politikát illetően folytatjuk a Veszprémi Egyetemen, valamint az MTA szombathelyi Regionális Fejlődéstani és Mikrointegrációs Kutatócsoportjában.

Irodalomjegyzék

Borsi, Balázs – Telcs, András: *A K+F tevékenység nemzetközi összehasonlítása országstatisztikák alapján.* Közgazdasági Szemle, Vol. LI. 2004. február, 101–126.

Cooter, Robert – Ulen, Thomas: *Jog és közgazdaságtan.* Budapest, 2005, Nemzeti Tankönyvkiadó, 590.

EC (2002): *Industrial Policy for an Enlarged Europe.* 714 final, Brussels 11. 12. 2002. COM(2002).

EC (2004): *Delivering Lisbon. Reforms for the Enlarged Union. Report from the Commission to the Spring European Council.* Brussels, 21. 1. 2004. COM(2004) 29 final.

Gács, János: *A lisszaboni folyamat – egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei.* Közgazdasági Szemle, LII. évf. 2005. március. 205–230.

Inotai, András: *Magyarország EU-csatlakozásának néhány kulcskérdése.* Fejlesztés és Finanszírozás, 2004/1. 28–35.

Kok, Wim és szerzőtársai: *Facing the Challenge – the Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok. Commission of the European Communities*, Brussels, November 2004. 51.

[6] A témakör újabb szakirodalmáról lásd: (Cooter-Ulen, 2005; Vranceanu, 2005).