

GEORG VOBRUBA

Valutaunió és szociálpolitika

valamint az újraelosztással szemben táplált gyanakvásoknak
is ellenálló európai önazonosság problémája

Az uniós jogharmonizációból és a Bizottság hatásköréből egyaránt hiányzik a közösségi szintű szociálpolitika. Ez a tanulmány elméleti fogódzót ad ahhoz, hogy mérlegre telessük, vajon milyen reális esélye van annak, hogy a jövőben az integrációs folyamat kedvezőtlen mellékhatásait közösségi szintű szociálpolitikával kompenzáljuk.

Elvileg mindenki számára világos, hogy „a valutaunió egy technikailag és politikailag egyaránt kényes kísérlet” (Padoa-Schioppa, 1994), vagy éppenséggel ugrás az ismeretlenbe (Issing, 1996). Az Európa-szerte kibontakozó diszkusszió mégsem szentel figyelmet annak a lehetőségnek, hogy a valutaunióval a mélyben gyökerező szociálpolitikai problémákat és társadalmi konfliktusokat is felidézünk (vö.: Deutsche Bundesbank, 1996, illetve Spahn, 1998). Egy adag pragmatikus optimizmus persze indokolt lehet itt, ez az út mégis félrevezet. Ha figyelmen kívül hagyjuk a valutaunió társadalmi költségeit, akkor az megkérdőjelezheti a valutaunió sikerét, és egyszersmind az európai integrációét is.

Az Európán kívüli megfigyelők és elemzők leginkább az olyan problémákra figyelnek, mint például arra, hogy „minél messzebb jut előre az EU az integráció útján, annál magasabb lesz a szolidaritás ára. A monetáris unió megvalósítási módjának függvényében egyre masszívabb transzferekre lesz szükség a jövedelemegyenlőtlenségek elsimítása érdekében. Ennek elmaradása vagy regionálisan koncentrálnódó munkanélküliséghez, vagy az EU-n belüli migrációhoz vezet, esetleg mindkettőhöz egyszerre” (Hama, 1996; Eichengreen, 1993; Friedman, 1997).

I. Ebben a tanulmányban fontolóra veszem a valutaunió lehetséges következményeit az európai szociálpolitikára vonatkozóan. Ezzel kettős célt követek: egyfelől megvizsgálom, hogy milyen szociálpolitikai problémákat gerjeszthet a valutaunió, másfelől pedig foglalkozni kívánok a szociálpolitikai célú újraelosztás és az európai önazonosság

összefüggésével. A társadalomtudományi diskurzus eddig alig kapcsolta össze a szociálpolitika és a kollektív identitás problematikáját. Ha jól tudom, az a kevés kísérlet is, amely e téren megvalósult, jobbra azt firtatja, hogyan lehetne együttes önazonossághoz juttatni a szociálpolitikával szemben igényeket megfogalmazó rétegeket (Taylor,

Milyen körülmények között lehet egy, a kollektív identitás felépítésére vonatkozó tervezetnek esélye arra, hogy a nyilvánosság előtt kedvező visszhangra talál?

1998). Ez a korlátozott szempont mégoly érdekes is lehet, a valódi akadály a szociálpolitika számára mégis annak az identitásnak a kérdését veti fel, amely igényjogosultakra és járulékfizetőkre együttesen vonatkozik. Hiszen mégsem tételezhető minden további nélkül és magától értetődően adottnak az a hajlandóság, hogy járulékainkkal másokat finanszírozzunk. Végül is a helyzet inkább fordított: a különféle régiókban élő emberek közti, anyagi tehervállalás révén zajló kiegyenlítés pusztán lehetősége is feltételezi az együvé tartozás érzését, márpedig ez az érzés egyáltalán

nem magától értetődő.

Az újraelosztás próbáját is kibíró európai azonosságtudat megformálása a következő problémát veti fel: Az összetartozás érzésének egyik konstitutív alkotóeleméről van szó, amely motiválni képes azt a hajlandóságunkat, hogy lemondjunk jövedelmünk egy részéről, ismeretlenek számára. Ezzel a felvetéssel szokatlan irányból közelítek az együttes identitás gondjához: a kollektív identitás fogalmát anyagi érdekeinkhez és a gazdasági szűkösség fogalmához kapcsolom. Amikor e kollektív identitás konstitutív előfeltételére kérdezek rá, illetve a belőle fakadó újraelosztás szociálpolitikai következményeire, akkor ezt a témát egy szélesebb magyarázat folyamába, kauzális láncolatba ágyazom bele. A többi megközelítés ezzel szemben olyan fogalomként kezeli ezt a kollektív identástudatot, amely normatív meggyőződéseket és jogokat ragadván meg, politikai öncélként szerepel (Calhoun, 1994). Több szerző is foglalkozik például azzal, hogy a politika színterein követésre érdemes azonosságtudatot konstruáljanak és azt normatív következményeikkel egyetemben a nyilvánosság számára mint követendő célt ajánlják. Egy bizonyos értelemben az én tanulmányom szemben áll ezekkel a koncepciókkal, de úgy is olvasható, mint azok kiegészítése. Ezennel felhívom mindazokat a szakértőket, akik normatív, mindenkire egyaránt vonatkozó tervezeteket kínálnak a széles nyilvánosság és a gyakorlat számára, hogy tanulmányomat tekintsék olyannak, mint amely a következő kérdésekre adott választ: Milyen körülmények között lehet egy, a kollektív identitás felépítésére vonatkozó tervezetnek esélye arra, hogy a nyilvánosság előtt kedvező visszhangra talál? Vajon összeegyeztethetők-e az emberek érdekviszonyaival azok a gyakorlati követelmények, amelyeket normatív identitás-konstrukciókból vezetnek le? Továbbá vajon haj-

landók-e az emberek egyáltalán e követelményekkel összhangban cselekedni? Legalábbis az európai szociálpolitikai szereplők szemszögéből tekintve ezek az összeurópai azonosságtudatra vonatkozó kérdések megkerülhetetlennek tűnnek.

II. Kiindulópontom a közös európai valuta, az euró. Milyenek lesznek az euró szociálpolitikai következményei? Első megközelítésben azt lehet mondani, hogy az euró különös jelenség, hiszen különböző gazdaságok közös valutájáról van szó. Erre az lehet az egyik ellenvetés, hogy az eurónak a közös gazdaság megteremtése a funkciója. De hiszen éppen ez a bökkenő! Lehet-e az euró révén integrált gazdaságot és társadalmat teremteni? Vagy megfeneklik az integráció azokon a különbségeken, amelyeket éppen az euró bevezetése erősít fel? Hosszú távon bizonyára létrejöhet egy integrált gazdaság, ám rövid távon az egyes gazdaságok közti, jelentékeny különbségeket adottságnak kell elfogadnunk, éppúgy, mint a gazdasági kultúra és a termelékenység különbségeit.

Amint az ismert, a Ricardo-teoréma segítségével kimutatható, hosszú távon még jelentékeny termelékenységbeli különbségek sem akadályozhatják meg, hogy két ország a kölcsönös előnyök alapján gazdasági cserébe bocsátkozzon. A kölcsönös előnyök kiaknázása azonban hosszú távú alkalmazkodást előfeltételez közöttük, és ez szociális problémák egész sorát veti fel. És egy olyan hosszabb távú cél, mint amilyen az integráció, előbb-utóbb a rövid távú gondok kezelését is kiköveteli. Ez gyakori jellemzője a politika művészetének: Nagyívű politikai elgondolások megvalósulását veszélyeztethetik olyan apróbb, csak rövid távon érvényesülő zavaró hatások, amelyeket éppen a hosszú távra szóló intézkedések váltanak ki (Vobruba, 1991).

Az európai gazdaságok különbözőképpen fejlődtek a múltban. Az ilyen gazdaságok sikeres együttműködése feltételezi a puffer-mechanizmusokat. Többféle ilyen működésmód is lehetséges, amelyek a termelékenységben mutatkozó különbségeket szétteríthetik. Az egyszerűség kedvéért tekintsünk most csak két együttműködő gazdaságot! Hasonló termelési költségeket, de kiváltképp közelálló bérköltségeket feltételezve az alacsonyabb termelékenységű országban a javak árának folyamatosan növekedni kell. Termelőik ezért kudarcot vallanak majd a külföldi konkurenciával szemben, és ezért az ott élők egyre szegényebbek is lesznek. Az általuk támasztott kereslet a termelékenyebb ország javai iránt csökken, és ez a cserekapcsolatokon keresztül rögvest hátrányosan érinti a vezető ország gazdaságát is. Az itt kicsiben felvázolt logika érvényesül a világgazdaságban, ahol az USA és Eu-

Az euró különös jelenség, hiszen különböző gazdaságok közös valutájáról van szó.

rópa áll az egyik oldalon, Oroszország és a válságtól gyötört kelet-ázsiai országok a másik oldalon.

Természetesen feladhatjuk az eltérő bérköltségek feltételezését. Ám így is bérvisszafogásra kerül majd sor a kevésbé termelékenyebb gazdaságban, hogy javítsák a fajlagos bérköltséget és ezen keresztül a

Ezt a racionalitást nevezük „önérdekű segítségnyújtásnak”.

versenyképességet. A termelékenységbeli különbségeket tehát nem lehet elrejtetni: akár a költségek visszafogására irányuló termelésoldali nyomás révén, akár pedig a jövedelmek csökkenése révén a hátrány mindenképpen jelentkezik az összeresletben. Hasonló eredményre jutunk, ha az erősebb gazdaság nagy-

vonalú bér- és szociálpolitikát követ. Az ilyen politikát – ha egyáltalán – persze nem azért valósítják meg, hogy fékezze a versenyképességet: az ország mint telephely versenyképességének érdeke előbbre való, mint akár a bérpolitika, akár pedig a szociálpolitika.

Eddigi fejtegetéseim első, előzetes eredményeképpen leszögezhetjük, hogy egy integrálódott államközösségben a gyengébb gazdaság problémái gondot okoznak az erősebb gazdaságának is. Innen az érdek, hogy tegyenek valamit a gyengébbekért. Ez a költségkalkuláció persze túlmutat a vállalkozásokat üzemgazdasági szinten optimalizáló gondolkodás lehetőségein és a központi állami politikát szólítja meg. Más helyütt (Vobruba, 1994) azt ajánlottam, hogy ezt a racionalitást nevezük „önérdekű segítségnyújtásnak”.

Miféle pufferek képzelhetők el a különböző termelékenységszintet elért gazdaságok között? Az egyik lehetőség a valuta leértékelése, tehát az árukínálatnak egy másik ország pénzében kifejezett leértékelése, olcsóbbítása. Ez javítja annak esélyeit, hogy ezek az áruk abban a másik, versenyképesebb országban is gazdára találjanak. Első ránézésre ez egy olyan egyoldalú cselekedetnek tűnik, amely javítani képes a kevésbé termelékeny ország pozícióján. Amiként azonban az önérdekű segítségnyújtásról szóló fejtegetéseim megmutathatták, a szerény mértékű leértékelések inkább kölcsönös érdeknek és előny szerzésnek tekinthetők. A vezető termelékenységszintű országoktól ennek értelmében elvárható, hogy tűrjék a szerény mértékű leértékeléseket, vagy ne álljanak ellen az exportsikereik nyomán fellépő felértékelődési nyomásnak. A leértékelést eltérni a gazdagabb ország számára annyit tesz, mint versenyelőnyt adni a szegényebbeknek, lemondani saját jólétük egy darabkájáról a nagyobb károk, esetleg a teljes gazdasági összeomlás megelőzése céljából. Ezek a módszerek Európában többé-kevésbé hatásosan működtek az elmúlt évtizedben (Spahn, 1997).

1979-től 1987-ig árfolyam-alkalmazkodási mechanizmus létezett, azóta igyekeznek a valutaparításokat állandónak megőrizni. Ez az igyekezet 1992–93-ban zátonyra futott, 1993 után azonban a valutaárfolyamok a megengedettnél sokkal kisebb mértékben ingadoztak. Ez

annyit tesz, hogy a gazdaságpolitika lemondott a pufferlehetőségekről. Az EU tagállamok árfolyampolitikájukban már a közös valutára függesztették figyelő tekintetüket és ennek érdekében akár még a lehetséges minimumnál nagyobb munkanélküliséget is készek voltak számításba venni. A tagállamok termelékenységé és ezzel a fajlagos munkaerőköltségeik azonban egyre inkább eltérő irányba fejlődnek, és ez arra mutat, hogy a pufferekre bizony szükség lenne (SVR 1998/99).

A rögzített árfolyamok rendszere olyan országok között működik jól (példa erre Németország és Ausztria), amelyek termelékenységé párhuzamosan változik. A naiv osztrákok többségének fogalma sincs arról, hogy a schilling nem önálló valutájuk. Más gazdaságok viszonylatában ugyanakkor a változó árfolyamok jótékony pufferhatást fejtettek ki, bizonyos értelemben azt lehet mondani, hogy a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban a rugalmas árfolyamok olyan sűrű szövésű hálót alkotnak, amely a relatív gyengeségből stabil erőt hoz létre.

A valutaunióval sajnos ez a mechanizmus elvész: az euró szorosan egybeköti a meglehetősen eltérő gazdaságokat. Ez elkerülhetetlenül oda vezet, hogy az eltérő termelékenységi tempó manifeszt módon megnyilvánul a gyengébbek kárára. Ezek a gyengébb gazdaságok most a saját valuta védőernyője nélkül kénytelenek kitenni magukat a nemzetközi verseny hatásainak. Mármost ha ezek a gyengébbek ezentúl nem képesek majd versenyhátrányaikat a bérköltségek menedzselésével, azok csökkentésével ellensúlyozni, akkor elkerülhetetlen a munkanélküliség növekedése – legalább két okból is. Egyfelől a túl magas bérköltséggel termelő cégek alulmaradnak majd a magas termelékenységű régiók vállalatai által támasztott, kielezett versenyben. Másfelől pedig a bankhitelt igénybe vevő vállalatok ezentúl keményebb valutában fizetik vissza adósságaikat, mint amilyenben felvették azt. Ez az utóbbi jelenség radikális formában tulajdonképpen már lejátszódott egyszer, a német újraegyesítés kapcsán, amikor az üzletmenet magától értendő formájaként kölcsöntőkével finanszírozott keleti vállalatok elviselhetetlen adósságcspadába kerültek.

Mindent egybevetve valószínűnek látszik, hogy a közös valuta kétoldali nyomást fejt majd ki Európa kevésbé hatékony emberi erőforrásokkal termelő régióinak vállalataira. Egyfelől a csökkenő jövedelmezőségük oldaláról, másfelől a pénzpiacok oldaláról. Mindkét tendencia a foglalkoztatási szint süllyedéséhez vezet.

A gazdasági különbségek kiegyenlítésének másik hagyományos eszköze a migráció. Az erősen integrált USA és a lazán integrálódott Európai Unió közti, összehasonlító felmérések azt mutatják, hogy a

A gazdasági különbségek kiegyenlítésének másik hagyományos eszköze a migráció.

munkaerő-vándorlásnak határozottan kiegyenlítő hatása van. „A munkanélküliségbeli differenciák kisebbek Amerikában, mint Európában, a munkaerőpiac átalakulásához való alkalmazkodás pedig gyorsabb Amerikában, mint az Európai Unió tagállamaiban (Eichengreen, 1997). Abban pedig van okunk kételkedni, hogy az előrehaladó európai integrációt egyre erősödő transznacionális munkaerőmozgás kísérné. A nyelvi akadályok, a regionális különbözőségek, a tagállamok mindegyikében mutatkozó makacs munkanélküliség és a végeláthatalanul jelenlévő idegenellenesség mind súlyos akadályozó tényezők a migráció előtt. Több empirikus bizonyíték is van arra, hogy a mobilitás előtt tornyosuló jogi akadályok leépülése eddig kevés hatással volt az EU-n belüli munkaerőmozgásra (Flanagan, 1993).

III. Ilyen körülmények között szükségessé válik valami más puffermechanizmus intézményesítése az eltérő fejlettségű országok gazdasága között. A közös valuta politikai költségei között világosan érzékelhető az emelkedő munkanélküliségi ráta. „Érzékelhető költség” – ez azt jelenti, hogy mind a munkanélkülivé válók, mind mások az euróra vezetnek vissza sajnálatos helyzetüket, és ezért megtalálják a felelősöket is: a gazdag államok politikai döntéshozóit és legerősebb politikai szereplőit. Az érdekeltek számára tehát világos, kik viselik az euró politikai terheit, és kik tehetőek felelőssé ezért. Meglehet, ezek az interpretációk nem mindig okszerűek, ám mégis kárenyhítésért kiáltanak. Ennek híján olyan transznacionális legitimitás-deficit keletkezik az Európai Unióban, amely olyan típusú szociálpolitikai követelésekké érhet, mint például hogy „Fizessen az a munkanélküliségünkért, aki okozta azt!”

A mai jellemző politikai retorika szerint a valutaunió mindenki érdekeit szolgálja. Amint minden más olyan politikai diskurzus esetében, amely a gazdasági modernizációt és a társadalmi átalakulást kíséri, a közös pénz bevezetésénél is előfordul, hogy eltekintenek a rövid távú negatív hatásokról, s eközben túlhangsúlyozzák a pozitív végcélét. Az EU tehetősebb tagállamainak politikai szereplői közül csak kevesen annyira realisták, mint amennyire diplomatikusak. Ezért nem is igen látják előre a valutaunió szociálpolitikai következményeit, és az ennek nyomán feltámadó politikai követeléseket. Talán csak egyedül a bajor miniszterelnök figyelmeztetett arra, hogy az euró bevezetése a szegényebb tagállamok részéről az anyagi-pénzügyi ellentételezés igényét idézheti fel. Vajon milyen helyzetben van-e az Unió, hogy kezelni tudja a valutaunió nyomán keletkező többlet gondokat?

IV. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy az EU nincs különösebben felkészülve arra, hogy szociálpolitikai helyzeteket oldjon meg. De talán nincs is erre szükség, talán a valutaunió megvalósítása során is

kezelhetők ezek a gondok. Ez a kérdés az európai szinten folytatható expanzív foglalkoztatáspolitikai kérdése, a magam részéről itt és most két rövid megjegyzésre szorítokozom.

Ha jól látom, az asztalon fekvő foglalkoztatáspolitikai javaslatok mindegyike a nemzeti politikák folytatását ajánlja, transznacionális síkon. A nemzetállami szinten már leszerepelt keynesianizmust és neokorporatizmust akarják újra úgy eladni, mint amelyeknek voltaképpen terepe az összeurópai szint. Ezek a javaslatok azonban alaposan megkérdőjelezhetők. Az alapprobléma abban áll, hogy mindmáig hiányzik a kudarcuk okait feltáró szisztematikus elemzés.

A foglalkoztatáspolitikai terén a hatékony korporatizmus ügye legalább két okból reménytelen.

Szisztematikus, tehát a rendszerből fakadó okoknak tekinthetőek azok, amelyek mellett nem lehet egyszerűen elnézni azzal az indokkal, hogy a nemzetállami szintről az összeurópai cselekvés szintjére emelkedünk. A foglalkoztatáspolitikai terén a hatékony korporatizmus ügye legalább két okból reménytelen: az európai szintű munkaadói, munkavállalói és egyéb szervezetek nincsenek abban a helyzetben, hogy keresztülvíggyék akarataikat a tagszervezeteiken, tehát hogy az általuk legfelső szinten kialakított egyezségeknek érvényt szerezzenek; másfelől pedig persze nincsen központi kormány sem, amely e szervezetek önszabályozásra való készségét hathatós és hiteles beavatkozásokkal elősegíthetné (Vobruba, 1995). Az itt vázolthoz nagyon hasonló okokból tekinthető elégtelennek és voluntaristának a Liepietz- (1996) javaslat, valamint a svédok „Post Maastricht Social Europe” kezdeményezése is.

Mivel a maastrichti egyezménybe beépített mechanizmus bünteti a stabilitáskritériumoktól eltérő fiskális politikát, expanzív foglalkoztatáspolitikáról nem lehet szó (Teague, 1998). Számot kell vetnünk azzal, hogy a szupranacionális szint belépésével elkerülhetetlen a teljes foglalkoztatás iránti igény kikerülése. Legfeljebb annak kivárása marad még hátra, hogy kiderüljön: milyen kockázatot jelent a tagállamok számára a stabilitási kritériumok megsértése, illetve az ahhoz fűződő büntetés kifizetésének megtagadása.

A közös valutára való áttéréssel tehát valahogy pótolni kellene a különböző fejlettségi szintű gazdaságok közötti elveszett rugalmasságot. Becslések szerint még az Egyesült Államokban is legalább negyven százalékban kiegyenlítik az államok közötti gazdasági egyenlőtlenségeket az adók és más transzferek révén (Obstfeld-Peri, 1998). Mivel az európai munkaerő mobilitása sohasem fogja megközelíteni az amerikaiét, az EU-ban nagyobb kiegyenlítésre van szükség. Erre pedig jobb intézkedéscsomag híján csak az átfogó európai szociálpolitika lehet a megoldás. De lehet-e realitása egy olyan felhívásnak amely azt célozza, hogy a közös pénz okozta problémák kompenzálására transznacionális szociálpolitikát valósítsunk meg?

Egyelőre tehát nincs meg a tagállamok közti politikai akarat egy újraelosztó mechanizmus létrehozására.

Bizonyos értelemben létezik európai szociálpolitika. Ha átvesszük Majone (1994) hasznos megkülönböztetését a regulatív és redisztributív szociálpolitikáról, akkor azt lehet mondani, az előbbi európai szinten meglehetősen haladást ért el, ám az utóbbi jelentős lemaradást könyvelhet el. Az európai szociálpolitikának a regulatív intézkedésekre eső hangsúlyai a „negatív integráció” logikájából adódnak. Ez azt jelenti, hogy a szociálpolitikának összeurópai szinten akkor lehetnek eminens esélyei, ha segít leépíteni a közös piac előtt tornyosuló akadályokat. E logika alapján születtek például

az egységes géptípusok szerinti munkavédelmi intézkedések (Majone, 1994; Eichener-Voelzkow, 1994). Ezzel szemben az európai szintű szociálpolitikai újraelosztás gyermekcipőben jár, és alig mutatkozik jele annak, hogy ez a jövőben megváltozna. Az európai agrárpolitika, amelyet sokan egy európai újraelosztás előképének fognak fel, sokkal inkább szerencsétlen történelmi örökség, semmint jövőbeni európai vállalkozás (Judt, 1996). Ha korábban nem, hát a keleti bővítéssel ez mindenképpen megmutatkozik majd.

Egyelőre tehát nincs meg a tagállamok közti politikai akarat egy újraelosztó mechanizmus létrehozására. Vajon megváltozhat-e ez az európai integráció előrehaladása során?

V. A valutaunió szociálpolitikai következményeivel kapcsolatos, nyilvánvaló nehézségek kapcsán fogalmazom meg második kérdésem: létezik-e a tagállamok lakosságában az összetartozás érzése? Létezik-e a közös európai azonosságtudat, amely tartós alapja lehet egy összeurópai szociálpolitikai újraelosztásnak? Ezekben a kérdésekben elméleti előfeltevések rejlenek, amelyeket itt szisztematikusan nem okolhatok meg, de legalább explicitté tehetem őket.

A hagyományos társadalomból a modernbe irányuló átmenet során megtörténik a világképek struktúraváltása is, s ez számot tarthat a társadalmi cselekvés elméletének érdeklődésére is (Hirschman, 1977). Rendesen abból indulnak ki, hogy a cselekvést az érdek vagy közvetlenül vezérli, vagy legalábbis behatárolja a cselekvés lehetséges mezőjét. Ez persze nem jelenti azt, hogy mindenki folyamatosan egoista. A modernséggel éppen a kiszélesedő egyéni érdekkövetést asszociáljuk, azt, hogy egyáltalán lehetségessé vált az egyéni érdek és a kollektív azonosságtudatból fakadó, normatív orientációk összeütközése.

Amikor a kollektív azonosságtudatot úgy fogjuk fel, mint a nemzetállamokon átívelő újraelosztás előfeltételét, akkor valami olyasmit tételezünk, amely meghaladja az egyéni érdeket. A kollektív azonosságtudat ennyiben több annál, mint hogy következmények nélkül valahova tartozónak valljuk magunkat. Itt gyakorlati következmények-

kel kell számolni. Megkérdezzük tehát: létezik-e olyan európai azonosságtudat, amely szociálpolitikai újraelosztás alapjául szolgálhat? Abból a célból, hogy használható fogalmat nyerjünk, „az újraelosztás próbáját is kiálló” azonosságtudatról beszélünk.

VI. Az EU történeti fejlődése során az újraelosztás próbáját is kiálló azonosságtudatra vonatkozó kérdés feltevését elfedte az a meggyőződés, miszerint az integráció egy örökké tartó, pozitív végösszegű játék (amelyben mindig mindenki jól jár). De ne firtassuk a múltat! A jövőről azonban mindenképpen elmondható, hogy ez az előfeltevés nem áll meg. Ez nem jelenti azt, hogy az előrehaladó integráció immár feltétlenül nullaösszegű játékká válik, vagy hogy éppen elviselhetetlen elosztási konfliktusokat fog felidézni. A helyzet ennél bonyolultabb.

Először is meg kell különböztetnünk a valutaunió által okozott rövid távú és hosszú távú elosztási hatásokat. Ezek eltérő módon érintik a gazdagabb és szegényebb országok különböző csoportjait. Meglehet, hosszabb távon a nyertes csoportok kerülnek túlsúlyba, a gazdag és a szegény országokban egyaránt. Ebben a helyzetben a pozitív összegű integrációfelfogás is helyénvaló lehet. Rövid távon azonban a szegény országok nagyobb csoportjait és a gazdagabbak kisebb csoportjait terhek sújtják, és ezek éppen ezért megkísérlik majd, hogy a nyertesekkel nulla összegű játékba lépjenek. A gazdagabb országok vesztes csoportjai majd megfogalmazzák kompenzációs követeléseiket a nyertesekkel szemben, ezek pedig a külföldről érkező felszólításokat a nemzetek feletti újraelosztásra még határozottabban visszatartásítják, hiszen a szociálpolitikai hivatkozás a megszerezhető forrásokért folytatott harcban új konkurenciának számít. Fordítva pedig: a gyengébb országok vesztesei számára a politikai retorikában elnyűtt közös európai azonosságtudat kevésbé problémát, mint inkább igényjogosultságot jelent.

Vajon a gazdagabb országok lakossága osztja-e az európai azonosság érzését akkor is, ha ez költségekkel jár? Ennek a kérdésnek a megválaszolásában segít, ha úgy vetünk egy pillantást a szociálpolitika finanszírozási mintáira, hogy együtt tekintsük őket a beleépített legitimitásigénnyel. Ezeket a struktúrákat egy spektrumon belül úgy értelmezzük, mint a tisztán intertemporális (időben megvalósuló) és tisztán interperszonális (személyek között megvalósuló) újraelosztás közti variánsokat.

1. A társadalombiztosítás számos rendszerében dominál az intertemporális újraelosztás. Mindannyiszor ez a helyzet jön létre, ahányszor szoros kapcsolat áll fenn az egyéni járulékbefizetés és a szociálpolitikai kifizetések között. Ilyenkor azért fizetünk, hogy adott eset-

Vajon a gazdagabb országok lakossága osztja-e az európai azonosság érzését akkor is, ha ez költségekkel jár?

ben megkapjuk azt az összeget, amire számítunk – amint ezt a francia és német nyugdíjbiztosítás esetében is láthatjuk. Az ilyen típusú, az időben megvalósuló újraelosztásnak semmi köze az e cikkben tárgyalt problémához. Az Európán belül élő nemzetek közötti újraelosztásnak ugyanis az okoz nehézséget, hogy a befizetők és a kedvezményezettek területileg válnak el egymástól.

2. Léteznek olyan újraelosztási mechanizmusok, amelyek esetében nem lehet világosan látni, hogy vajon intertemporális vagy interperszonális újraelosztásról van-e szó. Befizetésünkkor tehát még nem tudhatjuk, vajon egykor majd egyáltalán igényjogosultak leszünk-e vagy sem. Ilyen a munkanélküliség elleni biztosítás rendszere.

3. A tisztán interperszonális mechanizmusok esetében a befizetők tudják, hogy az általuk táplált alapból sohasem fognak közvetlen részesedést kapni. Ez a kapcsolat fúzi össze az osztálytársadalmak gazdagjait és szegényeit, s ebben a helyzetben a gazdagok vélhetően alábecsülik annak a kockázatát, hogy egyszer ők is elszegényedhetnek. Ez a kapcsolat továbbá a gazdag EU-tagállamok járulékfizetői és a szegényebb tagállamok kedvezményezettjei között. A dán, osztrák és német középosztály tagjai csak elvétve vagy éppen soha nem fognak Portugáliában szociális segílyt igényelni.

Mi vihetné rá az egyik polgárt, hogy finanszírozzon egy másikat? Ezen a ponton válik relevánssá az újraelosztás tolerálását is magában foglaló, európai önazonosság kérdése, az a kérdés tehát, létezik-e olyan identitástudat, amely nem riad vissza az ebből fakadó költségek vállalásától sem.

VII. A kollektív azonosságtudat nem keletkezik a semmiből. Lepsius (1997) megmutatta, hogy ennek a tudatnak a fejlődését intézményes struktúrák előzik meg. A tudat fejlődése azért orientálódik intézmények felé, mert ez a tudatforma is érdekviszonyokon nyugszik. Annál kevésbé lesz tartós, minél közvetlenebb módon torkollnak olyan viselkedésformákba, amelyek kárt okozhatnak. A modern társadalomban az érdekeket intézmények formálják. Az intézmények fenntarthatóságát pedig azok a várakozások határozzák meg, amelyek az érdekérvényesítéshez fűződnek. És éppen ez hiányzik az Európai Unió szintjén. Ezért az európai együttes önazonosság eszméjének és az európai szolidaritás eszméjének fejlesztése komoly akadályokba ütközik – márpedig ez szükséges ahhoz, hogy fenntartható legyen az aszimmetria a nemzeti adóztatás és az európai szintű közpénzfelhasználás között.

Az újraelosztás próbáját is kiálló európai azonosságtudat csak a politikai intézményrendszer alapján, ahhoz viszonyulva jöhet létre. Ez a viszonyulás lehet konfliktusos vagy sem, de mindenképpen a politikai felelősség világos meghatározásán kell alapulnia. Tudni kell, kinek címezzük igénybejelentéseinket, panaszainkat. Az Európai Unió

ma nincs abban a helyzetben, hogy ilyen címmel bírjon. A tagállamok már több hatáskört átadtak az integrációs szint számára, ráadásul a kormányok sok esetben még el is túlozzák e központosítás kiterjesztését abból a célból, hogy mentesítsék magukat a felelősség vállalásától (Lepsius, 1990; Vobruba, 1997). Ehhez még hozzájön az is, hogy a felelősség áthárításaként a nemzetállami politikai szereplők jelentős volumenben gazdasági szereplőket ruháztak fel hatáskörökkel. Ez jelentős mértékben előidézte azt a koordinációs deficitet, amelyet Teague (1998) vett észre. Emellett a nemzeti kormányok maradtak az érzékelhető politikai centrumban, a fontos döntések továbbra is itt születnek. Ez inkongruenciához, meg nem feleléshez vezet a politikai rendszer intézményi koncepcióját illetően, az elképzelés és annak érzékelhető megvalósulása között. Ez pedig hozzájárul ahhoz, hogy gyakran keveredjen a politikai rendszer és a nyilvánosság szerepe. Mindez pedig együttesen odavezet, hogy az európai politikában nem kap világos támogatást az európai önazonosság témaköre. Az emberek perspektívájából ítélve az Unió érinthetetlen, érthetetlen és elkülönült marad a nemzetállami kormányok tevékenysége révén, márpedig kevesen fektetnek bele – akár csak érzelmileg is – az ennyire ismeretlen instanciákba.

Tocqueville (1961) szerint talán a közös nyelv a legerősebb kapocs, amely összekötheti az emberiséget. Európában nincs közös nyelv és nem is vitatott, hogy ez a kollektív identitás megerősödése előtt tornyosuló legfőbb akadály. Ígéretes kezdeményezésekben nincs hiány: Laitin (1997) szerint talán éppen ez a nyelvi sokrétűség válhatna az európai önazonosság alapjává; Weiler (1997) pedig megkísérelte megkonstruálni az európai állampolgárság eszméjét. Am attól tartok, ezek a kísérletek összekevernek valamit: egy külső szemlélő talán valóban nyelvi és népi sokrétűségén keresztül ragadhatja meg Európát, de nagyon is kérdéses marad, hogy vajon Európa népei maguk is ezen az alapon tudnának-e egyesülni. Képzeljük el például egy európai olimpiai csapat indításának realitását! Hasonló problémába ütközik Habermas kiérlelt kísérlete arra, hogy a kollektív identitást elválassza nemzeti alapjaitól és megteremtse „a különbségek irányában nyitott univerzális állampolgári szolidaritás” eszméjét (Habermas, 1998). Még egyszer szeretném felidézni, hogy amikor transznacionális szociálpolitikai újraelosztásról van szó, akkor az embereknek maguknak egymás iránt táplált összetartozás-tudatára van szükség, nem pedig egy „objektív” közösség külsőleges érzékelésére. A követelmény világos: „az eddig nemzetállami keretekre szorítókozó szolidaritásnak ki kell szélesednie az Unió állampolgárait illetően oly módon, hogy például svédek és portugálok készek

Az európai azonosságtudat kialakulását a nyelvi problémák, valamint a politikai rendszernek és a polgári nyilvánosságnak fent leírt keveredései hátráltatják.

legyenek egymásért fellépni (Habermas, 1998). Vajon látunk-e ilyen jeleket?

Az európai azonosságtudat kialakulását a nyelvi problémák, valamint a politikai rendszernek és a polgári nyilvánosságnak fent leírt keveredései hátráltatják. Továbbra is valószínűtlen marad a véleményformáló és egyben európai hatáskörű média (újságok, folyóiratok és tv) kialakulása. Ennek egyik következménye az, hogy nem tudnak kialakulni például a német tartományok között jól működő, kiegyenlítő hatású pénzügyi hidak, amelyekkel a régiók közti érdekelentéket és konfliktusokat kezelni tudnák és ezzel hozzájárulhatnának ahhoz, hogy járulékkötelezettek és a kedvezményezettek között egyáltalán valamiféle viszony alakulhasson ki, amely azután nyilvános diszkusszió és tárgyalások témája lehetne. A fejlődés iránya manapság inkább a nemzeti egoizmusok felé mutat: a német kormány például az EU keleti bővítését gyakorlatilag a befizetési kvótája csökkentéséhez kötötte. Ez a megközelítés kifejezetten ragályos.

Megvalósulhat-e hát a stabil európai intézményhálózat kapcsán kibontakozó, európai önazonosság tudat? Minden bizonnyal, de csak idővel. Az intézményhálózat létrehozása és az elitek előremutató diskurzusa sokat segíthet, de semmit sem helyettesíthet. Ezért egyelőre megválaszolhatatlan az a kérdés, hogy vajon az újraelosztás próbáját is kiálló európai azonosságtudat elég gyorsan fejlődik-e majd ahhoz, hogy a valutaunióból származó gondok legalább egy részét magára vállalhassa.

VIII. Amikor az európai szociálpolitikát megalapozó kollektív identitás és szolidaritás esélyeit latolgatjuk, akkor nem téveszthetjük szem elől, hogy a jelenlegi fejlődés éppen az ellenkező irányba mutat. Valóságos trendje rajzolódik ki annak, hogy a territoriális alapú identitások felbomlanak (Judt, 1996 és Vobruba, 1997a). Az elmúlt években államok bomlottak fel, illetve jutottak a felbomlás közelébe. Belgiumra (a gazdagabb Flandria és a szegényebb Vallónia szembenállítására), Spanyolországra, Kanadára, Csehszlovákiára és Olaszországra gondolok. Ezek alapjául minden esetben a társadalmi egyenlőtlenség egy speciális formája szolgált: jóléti különbségek territoriális alakzatban jelennek meg. Azt a pusztító körülmény, hogy a jóléti különbségeket az érintettek regionális különbségekként értelmezhetik, olyan érdekonfliktusokhoz vezet, amelyet területi változtatással kívánnak megoldani. A trendet kulturális és vallási különbségek alkalmanként még erősíthetik is.

A jelenlegi legaktuálisabb példa a németeké. Náluk megkérdőjeleződik a tartományok jóléti teljesítményei között hagyományosan meglévő pénzügyi híd. Kezdetben, közvetlenül 1989 után, az újraelosztás iránti hajlandóság relatíve magasnak volt tekinthető, a politika azonban ezt nem vette igénybe, hanem az újraegyesítés költségeit inkább

államadósságokon keresztül finanszírozta. Csak miután egyértelművé vált, hogy a keleti tartományok életkörülményeinek kiegyenlítése az előirányzott, rövid idő alatt nem valósult meg, és az államadósság növelésének lehetőségei is kimerültek, ekkor került napirendre a szociálpolitikai újraelosztási mechanizmus kérdése. Sajnos ezzel egyidejűleg azonban e mechanizmus legitimitása is fogyófélben van. Bajorország és Baden-Württemberg kezdeményezései pénzügytechnikai és társadalmi értelemben egyaránt megkérdőjelezzik az eddigi közösen fenntartott tartományközi szolidaritást.

Ebből két következtetés adódik. Az egyszerűbb észrevétel szerint mindenütt növekszik a regionális önzés, és ez drasztikusan csökkenti a nemzetek közötti európai szociálpolitikai újraelosztás megvalósításának esélyeit. Egy másik, reflektáltabb, de egyben spekulatívabb végkövetkeztetés ahhoz az észrevételhez kapcsolódik, hogy a nemzetek feletti és regionális szinten bekövetkező változások két oldalról erodálják a nemzetállamot, és ez bizonyos esélyeket rejt magában a szociálpolitika számára. A mi esetünkben a konkrét kérdés így hangzik: elgondolható-e az, hogy a nemzetállami szint alatti témákban differenciálódó kollektív identitás hozzájárulhat olyan, együvé tartozási érzéshez, amely elég teherbíró ahhoz, hogy az európai transznacionális újraelosztást megalapozza. Első pillanatra ez a kérdésfeltevés abszurdnak tűnhet. De vegyük figyelembe, hogy ez a közös mintát követő differenciálódás nemcsak a különbségek felerősödéséhez vezet, hanem új típusú összetartozáshoz is. A gazdagabb régiók megkísérlik a szabadulást országuk szegényebb területeitől, ami a közös érdekük. Az, hogy egymás mellett fekvő, gazdag régiókról van szó, megkönnyíti azt a törekvésüket, hogy összefoghassanak Európa lokomotívjaként. A szegényebb régiók persze perifériális helyzetbe kerülnek, ami nagyban megnehezíti majd, hogy a valódi periféria és a centrum tartós viszonyrendszerbe lépjen.

A legrosszabb forgatókönyv megvalósulása esetén a regionális azonosságtudat fent ábrázolt differenciálódása az erős régiók között a nemzetállami szint alatti új szövetségek kialakulásához vezet, a szegényebbek ellenében (Judt, 1996). Jó esetben azonban ez nem marad válasz nélkül. A mozgósító erejű régiók esetleg az „önérdekű segítségnyújtás” révén vagy a régi nemzeti összetartozás maradékaira támaszkodva szegény szomszédjaik felé fordulhatnak, és ezzel létrejöhet a nemzetek felett együttműködő régiók egy mintája. A centrum így a prosperitás centrumává válik, amelyet a lépcsőzetesen lejtő jóléti zónák övezete vesz körül. Ez az övezet amolyan „cordon sanitaire” módjára elszigeteli a centrumot a menthetetlenül szegénynek megtaggyott régióktól. Ezért a funkciójáért cserébe a védőövezet a prosperitás egyes előnyeiben részesülhet. A „kiszámított befogadás” e mechanizmusa (Vobruba, 1997b) először Kelet-Európával szemben érvényesülhet, majd pedig Észak-Afrika kerülhet sorra. Ironikus módon tehát

a nemzeti egoizmus így valósíthat meg egy részleges jóléti kiegyenlítést Európában.

Fordította Kelen András

Irodalom

- Deutsche Bundesbank (Ed.), 1996: Monetary Policy Strategies in Europe, München: Vahlen.
- Calhoun, Benjamin, 1994: Social Theory and the Politics of Identity, Oxford/Cambridge: Blackwell.
- Eichener, Volker und Helmut Voelzkow, 1994: Europäische Regulierung im Arbeitsschutz: Überraschungen aus Brüssel und ein erster Versuch ihrer Erklärung, in: Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung, Marburg: Metropolis.
- Eichengreen, Barry, 1993: European Monetary Unification and Regional Unemployment, in: Lloyd Ulman, Barry Eichengreen and William Dickens (Eds.), Labor in an Integrated Europe, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Eichengreen, Barry, 1997: European Monetary Unification: Theory, Practice, and Analysis, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Flanagan, Robert, 1993: European Wage Equalization since the Treaty of Rome, in: Lloyd Ulman, Barry Eichengreen and William Dickens (Eds.), Labor in an Integrated Europe, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Friedman, Milton, 1997: Geld schafft Streit, in: Die Zeit, 12.9.1997 (Wiederabgedruckt in: Leviathan, 26. Jg., Nr. 1, 1998).
- Habermas, Jürgen, 1998: Die postnationale Konstellation, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hama, Noriko, 1996: Disintegrating Europe. The Twilight of the European Construction, Westport, Conn.: Praeger.
- Hirschman, Albert O., 1977: The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Issing, Otmar, 1996: Monetary Policy Strategies, in: Deutsche Bundesbank (Ed.), Monetary Policy Strategies in Europe, München: Vahlen.
- Judt, Tony, 1996: Große Illusion Europa. Herausforderungen und Gefahren einer Idee, München/Wien: Hanser.
- Laitin, David, 1997: The Cultural Identities of a European State, in: Politics & Society, Vol. 25, No. 3.
- Lepsius, M. Rainer, 1990: Der europäische Nationalstaat: Erbe und Zukunft, in: M. Rainer Lepsius, Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lepsius, M. Rainer, 1997: Bildet sich eine kulturelle Identität in der Europäischen Union?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, No. 8.
- Liepietz, Alain, 1996: Social Europe, the Post Maastricht Challenge, in: Review of International Political Economy, Vol. 3, No. 3.
- Majone, Giandomenico, 1994: The Rise of the Regulatory State in Europe, in: West European Politics, Vol. 17.
- Obstfeld, Maurice and Giovanni Peri, 1998: Regional Non-Adjustment and Fiscal Policy, in: Economy Policy, No. 26, April.
- Padoa-Schioppa, Tommaso, 1994: The Road to Monetary Union in Europe, Oxford: Clarendon Press.
- Spahn, Heinz-Peter, 1997: Credibility, Reputation, and the Instability of the EMS, in

- A.J. Cohen et al. (Eds), *Money, Financial Institutions, and Macroeconomics*, Boston: Kluwer.
- Spahn, Heinz-Peter, 1998: Der Euro – geldtheoretische Grundlagen und wirtschaftspolitische Probleme, in: *Leviathan*, 26. Jg., Nr. 1.
- SVR, 1998/99: Jahresgutachten 1998/99 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Bundestags-Drucksache Nr. 1473.
- Taylor, David, 1998: Social Identity and Social Policy: Engagements with Postmodern Theory, in: *Journal of Social Policy*, Vol. 27, Part 3.
- Teague, Paul, 1998: Monetary Union and Social Europe, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 8, No. 2.
- Tocqueville, Alexander, 1961: *Democracy in America*, New York: Schocken Books.
- Vobruba, Georg, 1991: *Jenseits der sozialen Fragen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Vobruba, Georg, 1994: Eigennützige Hilfe. Nachholende Modernisierungsprozesse und Interessenverflechtungen zwischen Ost und West, in: Georg Vobruba, *Gemeinschaft ohne Moral*, Wien: Passagen.
- Vobruba, Georg, 1995: Social Policy on Tomorrow's Euro-Corporatist Stage, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 5, No. 4.
- Vobruba, Georg, 1997: Sozialpolitik als Integrationsinstrumente, in: Jens Borchert et al. (Red.), *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat?*, Opladen: Leske und Budrich.
- Vobruba, Georg, 1997a: Grenzen von Staatsgrenzen, in: Georg Vobruba, *Autonomiegewinne. Sozialstaatsdynamik, Moralfreiheit, Transnationalisierung*, Wien: Passagen.
- Vobruba, Georg, 1997b: Die Soziale Dynamik von Wohlstandsgefällen, in: Georg Vobruba, *Autonomiegewinne. Sozialstaatsdynamik, Moralfreiheit, Transnationalisierung*, Wien: Passagen.
- Weiler, J.H.H., 1997: To be a European Citizen – Eros and Civilization, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 4.