

MŰHELYTANULMÁNYOK

DISCUSSION PAPERS

MT–DP. 2005/1

**A LISSZABONI FOLYAMAT:
REJTÉLYEK, ELMÉLETI PROBLÉMÁK
ÉS GYAKORLATI NEHÉZSÉGEK**

GÁCS JÁNOS

Magyar Tudományos Akadémia
Közgazdaságtudományi Intézet

Budapest

**A LISSZABONI FOLYAMAT:
REJTÉLYEK, ELMÉLETI PROBLÉMÁK
ÉS GYAKORLATI NEHÉZSÉGEK**

GÁCS JÁNOS

Budapest
2005. január

KTI/IE Műhelytanulmányok 2005/1

Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet

Műhelytanulmányaink célja a kutatási eredmények gyors közlése és vitára bocsátása. A sorozatban megjelent tanulmányok további publikációk anyagául szolgálhatnak.

A Lisszaboni Folyamat: rejtélyek, elméleti problémák és gyakorlati nehézségek

Szerző: GÁCS János, tudományos főmunkatárs. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 1112–Budapest, Budaörsi út 45. E-mail: gacs@econ.core.hu

A tanulmány megírásánál részben egy másik, hosszabb tanulmányra támaszkodtam, melyet az MTA Közgazdaságtudományi Intézet munkacsoportja készített a Külügyminisztérium részére (*Gács-Havas-Valentiny* [2004]). A Lisszaboni Folyamat rejtélyessége miatt a szokásos kutatási módszerek mellett nagy súlyt helyeztem vezető kormányzati tisztviselőkkel való konzultációkra a régi EU-tagországokban és Magyarországon egyaránt. Konzultációkat folytattam az olasz Kincstárügyi Minisztérium, a svéd Pénzügyminisztérium, az osztrák Kancellária valamint Gazdasági és Munkaügyi Minisztérium számos munkatársával, valamint a magyar Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, Gazdasági és Közlekedésügyi Minisztérium, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, Pénzügyminisztérium és a Külügyminisztérium vezető szakembereivel. Ezúton mondok köszönetet türelmükért és segítségükért. E mellett köszönettel tartozom az MTA Közgazdaságtudományi Intézetben 2004. májusában tartott szeminárium résztvevőinek értékes hozzászólásaikért.

A tanulmány az OTKA T/16 T 046871 számú projektje keretében készült.

ISSN 1785-377X

ISBN 963 9588 29 6

Kiadja az MTA Közgazdaságtudományi Intézet,
a Magyar Közgazdász Alapítvány pénzügyi támogatásával.
Budapest, 2005.

Az MTA Közgazdaságtudományi Intézet kiadványsorozatai

BUDAPEST WORKING PAPERS ON THE LABOUR MARKET

BUDAPESTI MUNKAGAZDASÁGTANI FÜZETEK

BWP 2003/1	Ágnes Hárs	Channeled East-West labour migration in the frame of bilateral agreements
BWP 2003/2	Galasi Péter	Munkanélküliségi indikátorok és az állásnélküliek munkaerő-piaci kötődése
BWP 2003/3	Károly Fazekas	Effects of foreign direct investment on the performance of local labour markets – The case of Hungary
BWP 2003/4	Péter Galasi	Estimating wage equations for Hungarian higher-education graduates
BWP 2003/5	Péter Galasi	Job-training of Hungarian higher-education graduates
BWP 2003/6	Gábor Kertesi and János Köllő	The Employment Effects of Nearly Doubling the Minimum Wage – The Case of Hungary
BWP 2003/7	Nemes-Nagy J. – Németh N.	A "hely" és a "fej". A regionális tagoltság tényezői az ezredforduló Magyarországon
BWP 2003/8	Júlia Varga	The Role of Labour Market Expectations and Admission Probabilities in Students' Application Decisions on Higher Education: the case of Hungary
BWP 2004/1	Gábor Kertesi	The Employment of the Roma – Evidence from Hungary
BWP 2004/2	Kézdi Gábor	Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései
BWP 2004/3	Galasi Péter	Valóban leértékelődtek a felsőfokú diplomák? A munkahelyi követelmények változása és a felsőfokú végzettségű munkavállalók reallokációja Magyarországon 1994–2002
BWP 2004/4	Galasi Péter	Túlképzés, alulképzés és bérhozam a magyar munkaerőpiacon 1994–2002
BWP 2004/5	István R. Gábor	Capitalist firm vis-à-vis with trade union, versus producer cooperative
BWP 2004/6	Bódis L.–J. Micklewright–Nagy Gy.	A munkanélküli ellátás indokoltasági feltételeinek érvényesítése: empirikus vizsgálat az elhelyezkedési készség ellenőrzésének hatásairól
BWP 2004/7	Kertesi G.–Kézdi G.	Általános iskolai szegregáció: okok és következmények

MUNKATUDOMÁNYI KUTATÁSOK

(az MTA Munkatudományi Bizottságával közösen rendezett konferenciák alapján készült, tematikus kötetek)

Munkaerőpiac és regionalitás az átmenet időszakában. Budapest, 1998.	Szerk.: Fazekas K.
A munkaügyi kapcsolatok rendszere és a munkavállalók helyzete. Budapest, 2000.	Szerk.: Koltay J.
Oktatás és munkaerőpiaci érvényesülés. Budapest, 2001.	Szerk.: Semjén A.
A felzárkózás esélyei – Munkapiaci láttelet a felzárkózás küszöbén. Budapest, 2003.	Szerk.: Kővári Gy.

MUNKAERŐPIACI TÜKÖR – ÉVKÖNYVEK

Munkaerőpiaci tükrök – 2000. Budapest, 2000.	Szerk.: Fazekas K.
Munkaerőpiaci tükrök – 2001. Budapest, 2001.	Szerk.: Fazekas K.
Munkaerőpiaci tükrök – 2002. Budapest, 2002.	Szerk.: Fazekas K.
Munkaerőpiaci tükrök – 2003. Budapest, 2003.	Szerk.: Fazekas K.
Munkaerőpiaci tükrök – 2004. Budapest, 2004.	Szerk.: fazekas K., Varga J.
The Hungarian Labour Market – Review and Analysis, 2002. Bp., 2002	Szerk.: Fazekas K., Koltay J.
The Hungarian Labour Market – Review and Analysis, 2003. Bp., 2003	Szerk.: Fazekas K., Koltay J.
The Hungarian Labour Market – Review and Analysis, 2004. Bp., 2004	Szerk.: K. Fazekas, J. Koltay, Zs. Gergely

A Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézetében működő Munkaerőpiaci Kutatások Műhelyének valamint a Budapesti Corvinus Egyetem Emberi Erőforrások Tanszékének közös kiadványa. A kiadványsorozat angol nyelvű füzetei **"Budapest Working Papers on the Labour Market"** címmel jelennek meg.

A kötetek letölthetők az MTA Közgazdaságtudományi Intézet honlapjáról: <http://econ.core.hu>

MT-DP. 2004/1	Attila HAVAS	Assessing the Impact of Framework Programmes in a System in Transition
MT-DP. 2004/2	Max GILLMAN–Michal KEJAK	Inflation and Balanced-Path Growth with Alternative Payment Mechanisms
MT-DP. 2004/3	L. AMBRUS-LAKATOS– B. VILÁGI–J. VINCZE	Deviations from interest rate parity in small open economies: a quantitative-theoretical investigation
MT-DP. 2004/4	HALPERN László és szerzőtársai	A minimálbér költségvetési hatásai
MT-DP. 2004/5	FALUVÉGI Albert	A társadalmi-gazdasági jellemzők területi alakulása és várható hatásai az átmenet időszakában
MT-DP. 2004/6	Mária CSANÁDI	Budget constraints in party-states nested in power relations: the key to different paths of transformation
MT-DP. 2004/7	Mária CSANÁDI	A comparative model of party-states: the structural reasons behind similarities and differences in self-reproduction, reforms and transformation
MT-DP. 2004/8	KARSAI Judit	Helyettesítheti-e az állam a magántőke-befektetőket? Az állam szerepe a magántőke-piacon
MT-DP. 2004/9	Judit KARSAI	Can the state replace private capital investors? Public financing of venture capital in Hungary
MT-DP. 2004/10	Mária CSANÁDI	Do party-states transform by learning? The structural background of the different transformation paths in view of the Romanian, Hungarian and Chinese cases
MT-DP. 2004/11	István CZAJLIK – János VINCZE	Corporate law and corporate governance. The Hungarian experience
MT-DP. 2004/12	L. HALPERN et al	Firms' Price Markups and Returns to Scale in Imperfect Markets: Bulgaria and Hungary
MT-DP. 2004/13	Norbert MAIER	Explaining Corruption: A Common Agency Approach
MT-DP. 2004/14	Gergely CSORBA	Screening Contracts in the Presence of Positive Network Effects
MT-DP. 2004/15	K. BOGNÁR – L. SMITH	We Can't Argue Forever
MT-DP. 2004/16	JUHÁSZ A. – SERES A. – STAUDER M.	A kereskedelmi koncentráció módszertana
MT-DP. 2004/17	Júlia LENDVAI	Inflation Inertia and Monetary Policy Shocks
MT-DP. 2004/18	A. FREDERIKSEN – E. TAKÁTS	Optimal incentive mix of performance pay and efficiency wage
MT-DP. 2004/19	Péter KONDOR	The more we know, the less we agree: public announcements and higher-order expectations
MT-DP. 2004/20	B. BARANYI – I. BALCSÓK	Határ menti együttműködés és a foglalkoztatás – kelet-magyarországi helyzetkép
MT-DP. 2004/21	LÁ. KÓCZY – L. LAUWERS	The minimal dominant set is a non-empty core-extension
MT-DP. 2004/22	Miklós KOREN	The law of two prices: trade costs and relative price variability
MT-DP. 2004/23	A. AMBRUS – R. ARGENZIANO	Network Markets and Consumer Coordination
MT-DP. 2004/24	LŐCSEI Hajnalka	A vidéki városi agglomerációk fejlődési pályája
MT-DP. 2004/25	J.D.BROWN – J.S. EARLE – Á. TELEGDY	Does Privatization Raise Productivity?
MT-DP. 2004/26	HÁRS Ágnes	A magyar munkaerő-migráció regionális sajátosságairól

GÁCS JÁNOS

**A LISSZABONI FOLYAMAT: REJTÉLYEK,
ELMÉLETI PROBLÉMÁK ÉS GYAKORLATI NEHÉZSÉGEK**

Összefoglaló

A Lisszaboni Folyamat az Európai Unió fontos kezdeményezése, amelyet rejtélyek öveznek. Ez a tíz évre, az EU egészére szóló stratégia olyan nagyra törő célokat fogalmaz meg, melyek eddig csak a központi tervezésű gazdaságokra voltak jellemzők. Szakmai előkészítése minimális volt, s évekig igen kevés EU-állampolgár hallhatott róla. Négy év után azonban nagy a megrökönyödés, hogy az ambiciózus gazdasági és szociális tervekből láthatóan szinte semmi sem teljesül. Hogyan indult, mi a tartalma, és milyen jövő vár rá? És általában, milyen elméleti kérdések vetődnek fel egy ilyen hosszú távú, EU-szintű koordinációra épülő stratégia kapcsán?

(JEL) kód: F15, H77, O19, O21

**THE LISBON PROCESS: PUZZLES,
THEORETICAL PROBLEMS AND PRACTICAL DIFFICULTIES**

BY JÁNOS GÁCS

Abstract

The Lisbon Process is an important initiative of the European Union surrounded by puzzles. This strategy, planned for ten years and related to the whole of the EU, was based on such ambitious targets that have been known so far only in the history of centrally planned economies. The professional preparation of the strategy was minimal, and for several years only very few EU citizens have even heard about it. After four years, however, there is much embarrassment that almost nothing seems to be implemented from the ambitious economic and social targets of Lisbon. How was the Lisbon Process launched, what is its real content, and what prospects it has for the coming years? And generally, what kind of theoretical issues emerge when such a long term strategy based on EU-level coordination is set in motion?

Journal of Economic Literature (JEL) code: F15, H77, O19, O21

BEVEZETÉS

A Lisszaboni Folyamat az Európai Unió nagy jelentőségű, ambiciózus stratégiája és koordinációs mechanizmusa. A folyamatot, melyet *Lisszaboni Stratégiának* illetve *Lisszaboni Reform-munkatervnek* (Lisbon Reform Agenda) is hívnak, 2000 márciusában, az EU állam- és kormányfőinek lisszaboni csúcstervezletén indították útjára, és a tervek szerint 2010-ig tart. A célkitűzések lényegét az akkor született alapdokumentumból vett idézettel lehet érzékeltetni:

„Az Unió a következő évtizedre azt az **új stratégiai célt** tűzte maga elé, hogy a világ legversenyképesebb és dinamikus, tudás-alapú társadalma legyen, amely fenntartható gazdasági növekedést, több és jobb minőségű munkahelyet, valamint nagyobb társadalmi kohéziót képes biztosítani.”
(*Presidency Conclusions* [2000], 5. pont; kiemelés az eredetiben)

A Lisszaboni Stratégia (LiS) tartalmát és kidolgozásának indítékait ismerve a fenti, viszonylag tömör megfogalmazás akár még tovább is redukálható. A Lisszaboni Folyamat azt mondja: „Érjük utol az Egyesült Államokat, de lehetőleg úgy, hogy a hagyományos európai értékeket is kiteljesítsük!”

A rövid és rendkívül ambiciózus megfogalmazások gyanúsan ismerősek a hazai fülnek, és hajlamosak lehetnénk azt gondolni, a LiS nem más, mint bombasztikus jelszavak gyűjteménye. Noha a tervgazdaság voluntarista felhangjai nem véletlenül érződnek, és nem is csak ezen az általános szinten, le kell szögezni, hogy a Lisszaboni Stratégia több a jelszavaknál. Azok mellett szinte minden területen tartalmaz széles körben megvitatott, részletes szakmai *irányelveket* (guidelines), *számszerű célkitűzéseket* 2010-ig (egyres területeken már 2005-re vonatkozóan is), illetve *terveket* a célok valóraváltásához szükséges *intézményi reformok bevezetésére*, igen gyakran *határidővel*, pontos időzítéssel.

A Lisszaboni Folyamatról a hazai közvélemény, de a szűkebb közgazdász szakma jó része is csak 2004-ben hallhatott először, s az alulinformáltság nem e közösségek hibája. A LiS számos furcsa jellemvonásainak egyike, hogy publicitása EU-szerte rendkívül szegényes. 2004-ben is csak azért került gyakrabban az újságok lapjaira és a politikusok beszédeibe, mert közeleg a LiS félideje, s ezzel együtt a teljesítmény félidei értékelése, amely várhatóan lesújtó eredményt fog hozni. A LiS körüli viszonylagos pezsgés 2004-ben tehát nem

más, mint „félidő előtti hajrá”, ugyanakkor az EU történetében szinte példa nélkül álló kudarc felismerésének az előszele.

Tekintettel arra, hogy a Lisszaboni Stratégia az EU legjelentősebb hosszú távú, közösségi kezdeményezése az Európai Monetáris Unió megteremtése óta, olyan folyamat, amelybe minden tagország, így a 2004-ben csatlakozottak is, aktívan bekapcsolódnak, érdemes megismerkedni vele. E cikk első része a Lisszaboni Stratégiát és annak gyakorlati megvalósítását mutatja be, elsősorban azért, mert a Lisszaboni Folyamatnak rendkívül szegényes a szakirodalma – nemcsak magyarul, hanem idegen nyelven is. A cikk következő részében kritikai véleményt fogalmazunk meg a LiS elindításával, koncepciójával, tartalmával és menedzselésével kapcsolatban. E kritikai észrevételek segíthetik a LiS értelmezését, valamint a folyamatba való magyar bekapcsolódás irányítását. A Lisszaboni Folyamat számos elméleti kérdést vet fel a gazdasági növekedés jellegét, az integrációt, s azon belül is a szupranacionális koordinációt illetően: ezek tárgyalására vállalkozunk a következő részben. A cikket azzal zárjuk, hogy a túlnyomórészt bíráló elemzés után rámutatunk arra, már eddig, és ezt követően is milyen haszna volt, illetve lesz a Lisszaboni Folyamatnak, és ismerve a LiS strukturális gyengeségeit, milyen jövő vár rá.

1. A LISSZABONI STRATÉGIA SAJÁTOSSÁGAI

Az Európai Unió és előd-intézményeinek a fejlődése nem más, mint az integráció fokozatos előrehaladásának folyamata. Az eredetileg csak vámunió formájában megalakított Közös Piac a tagság szakaszos kibővítése mellett az évtizedek során a tagországok gazdasági, társadalmi, és politikai életének egyre nagyobb hányadát fogja át. Az Európai Unió történeti fejlődésének vizsgálata azt mutatja, hogy az integráció progressziójának (más szóval elmélyülésének) e folyamatát részben az integráció saját logikája diktálta, részben pedig a félelem, hogy az európai gazdasági térség a gazdasági versenyben lemarad a rivális amerikai és ázsiai gazdasági régióktól.

Az már az integráció felé megtett első lépések idején, az 1950-es években, a nyugat-európai szabadpiaci megállapodások megkötése során nyilvánvaló volt, hogy ha az egymással szomszédos, egymással kölcsönösen szoros gazdasági kapcsolatban álló és egymáshoz hasonló gazdaságok le akarják bontani az együttműködésük előtt álló korlátokat, akkor ez a folyamat nem állhat meg az egymást elválasztó vámhatárok eltörlésénél. Az együttműködés előnyeinek

minél teljesebb kihasználása csak az integráció fokozatos elmélyítése révén volt lehetséges. A valutaunió és a politikai unió távlatos célkitűzései valójában már az európai együttműködés e kezdeti szakaszában megfogalmazódtak. Az Európai Közösségben szövetkezett országok együttműködése azonban hosszú évtizedekig csak a vámunió szakaszáig jutott el. Az 1970–80-as években, a Közösség izmosodásának eredményeként értelmezhetővé és egyben érezhetővé is vált a világgazdaság makro-régióinak globális gazdasági versenye. Az 1970–80-as években azután, az olajválságok nyomán lefékeződött növekedés idején Európa e versenyben egyre inkább tért veszteni látszott. A visszahúzó sajátosságok és korlátok összefoglaló leírására, az alkalmazkodóképesség hiányának kifejezésére megszületett az „euroszklerózis” fogalma. Az európai gazdasági növekedés megtorpanása számos elemzéshez és nemzetközi tanácskozáshoz szolgáltatott anyagot, s a Közösség ezek következtetései nyomán gyorsította meg az Egységes Piac kialakításának egyébként már hosszabb ideje tervbevett programját. Így jöhetett létre 1992-től az áruk, szolgáltatások és a tőke szabad áramlását is biztosító Európai Unió.

Hasonlóképp gyorsult fel az egységes valuta hosszabb ideje tervezett bevezetése a 90-es években annak hatására, hogy 1992-ben válságba került az unió akkori valutarendszere, az Európai Árfolyamrendszer, az ERM.

A triász – Amerika, Európa és Japán (vagy szélesebb egységként Délkelet-Ázsia) – vetélkedése és az ebben elfoglalt pozíció a valutaunió megteremtése után, illetve amellet is fontos programtémája maradt az Európai Uniónak. Hadd utaljunk itt a Bizottság Vállalati Főigazgatósága (DG Enterprise) által 1994 óta évente megjelentetett Versenyképességi Beszámolókra (Competitiveness Report), amelyek rendre visszatérnek olyan kérdésekhez, hogy mi az amerikai illetve japán gazdaság sikereinek titka, milyen területeken maradt el Európa, s milyen gazdaságpolitikával és intézményi reformokkal tudnák a tagországok kormányai elősegíteni a versenyképesség fokozását, az utolérést.¹ Az európai térség lemaradása az USA mögött újra hangsúlyossá vált az 1990-es évek második felében, és különösen az évtized végén kibontakozott ún. „ICT és dot.com fellendülés” idején. Ez utóbbinak legfőbb haszonélvezője az Egyesült Államok és annak cégei voltak. 1999-ben és 2000-ben még nem lehetett tudni, hogy a telekommunikációs, internetes, és biotechnológiai cégek 1997–2000-es szárnyalására már a 2000-es év végén, de különösen azt köve-

¹ Lásd például *CEC* [2003a]

tően a világ, mint buborékra fog visszaemlékezni. 2000 első felében, az EU portugál elnökségének idején, az EU fejlődési irányát befolyásolni képes politikusok mindenesetre úgy találták, hogy az infokommunikációval összefüggő termelékenységi forradalomból Európa jórészt kimaradt, és új, közösségi kezdeményezéssel kell az EU végleges lemaradását megelőzni.

Minden EU elnökséget adó ország valamivel emlékezetessé akarja tenni azt a fél évet, amely alatt ő irányítja az EU ügyeit. Különösen igaz ez a kis országokra, amelyekre a fél év alatt megtartandó megszámolhatatlan és népes tanácskozás előkészítése és tényleges lebonyolítása amúgy is nagy terhet ró. A portugál elnökség „meglepetése” az volt, hogy a Bizottsággal együtt előkészítette a Lisszaboni Folyamatot. Ez, szándékai szerint, a korábbi, egyes részterületekre vonatkozó ún. „európai folyamatokat” (luxemburgi, cardiffi és kölni folyamatok)² fogta egybe, és közös, koordinált modernizációs stratégiát vázolt fel a tagországok számára.

A Lisszaboni Stratégiát joggal tekinthetjük egy sajátos, átfogó hosszú távú tervnek. Az alábbiakban erre a műfaji hasonlóságra többször is utalunk.

A LiS egymással párhuzamosan számos területre fogalmaz meg célokat a 2000-rel kezdődő évtizedre, nem egyszer számszerű formában is. A legfőbb területek a következők: (1) a versenyképességet elősegítő reformok; (2) kutatás, fejlesztés, innováció és infokommunikáció; (3) foglalkoztatottság és képzés; (4) a társadalmi kohézió; (5) a természeti környezet védelme.

A Lisszaboni Folyamat sokszor szárnyaló és filozofikus megfogalmazásait kerülve az *1. sz. táblázatban* az egyes területekre megfogalmazott *konkrétabb célokat* foglaljuk össze.

A lisszaboni célok mindegyike az EU egészére vagy átlagára vonatkozik, vagyis a központi „tervcélt” az EU nem bontja le a tagországokra. Ennek megfelelően követelményei semmi esetre sem hasonlíthatók a koppenhágai vagy maastrichti kritériumokhoz, amelyeket az Unió a közösséghez illetve az euró-övezethez csatlakozni kívánó (illetve az euró-övezet esetében csatlakozásra

² A Luxemburgi Folyamat a foglalkoztatás növelésére és a nemzeti foglalkoztatás-politikák koordinálására irányul, a Cardiff Folyamatot a strukturális reformok koordinálására és nyomonkövetésére indították el, míg a Kölni Folyamat célja az európai makrogazdasági dialógus elősegítése a kormányok és a szociális partnerek között.

A Lisszaboni Stratégia főbb konkrét célkitűzései

Átfogó célok

- Az EU-nak a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb, tudásalapú gazdaságává kell válnia 2010-ig
- Biztosítani kell az évi átlagosan 3%-os gazdasági növekedést, amely 20 millió új munkahely létesítését teszi lehetővé 2010-ig

1. A versenyképesség javítása

1.1. Liberalizálás

1.1.1. Telekommunikáció és közszolgáltatások

- Növelni kell a versenyt a telekommunikációs piacon és csökkenteni az árakat (különösen az Internethez való hozzáférés díját)
- Liberalizálni kell a gáz és az elektromos áram piacát

1.1.2. Közlekedés és szállítás

- Növelni kell a versenyt a vasúti szolgáltatásokban
- 2004-re ki kell alakítani az európai „egységes égboltot” (Single European sky)

1.1.3. Pénzügyi szolgáltatások

- 2005-re sikeresen le kell zárni a Pénzügyi Szolgáltatások Akciótervét
- A szolgáltatások terén ki kell alakítani az egységes piacot

1.2. Vállalatok

1.2.1. Új vállalkozások alapításának környezete

- Ki kell dolgozni a vállalatok és vállalkozások támogatásának programját
- Ki kell dolgozni, és alkalmazni kell a kis üzleti vállalkozások európai chartáját

1.2.2. A szabályozás okozta terhek csökkentése

- Egyszerűsíteni kell az EU szabályozási környezetét, hogy a vállalkozásokra nehezedő terhek csökkenjenek
- 2002-re a tagállamoknak át kell venniük az EU direktívák 98,5 százalékát.

1.2.3. Állami támogatások és versenypolitika

- Elő kell segíteni a versenyt és csökkenteni az iparnak juttatott állami támogatást
- A közbeszerzési szabályokat meg kell újítani és a közbeszerzést hozzáférhetővé tenni a kis- és középvállalatok számára

2. K+F, innováció és infokommunikáció

2.1. Információs társadalom

- Növekedjen a háztartások, iskolák és közszolgáltatások Internethez való hozzáférése
- Segítsük elő új technológiák – mint a harmadik generációs mobil telefonok és a szélessávú internetezés – elterjedését

2.2. Kutatás és fejlesztés

- 2001 végére alkossuk meg és fogadjuk el a Közösségi Szabadalom törvényi szabályozását
- A K+F-re fordított kiadások EU átlagban érik el a GDP 3 százalékát 2010-re

3. Foglalkoztatás és képzés

3.1. A munkaerő-piaci részvétel elősegítése

- A teljes munkaerő-piaci részvételi rátát 2010-re 70%-ra kell növelni
- A nők munkaerő-piaci részvételi rátáját 2010-re 60%-ra kell emelni
- Az idősebb dolgozók munkaerő-piaci részvételi rátáját 2010-re 50%-ra kell emelni

3.2. A képzettség növelése

- 2010-re 50%-kal csökkenteni kell a 18 és 24 éves közötti korosztályból azok számát, akiknek csak az alsó középiskolai képzettsége van
- El kell terjeszteni az életen át folytatott tanulás kultúráját a szociális partnerek segítségével

4. A szociális gondoskodás modernizálása

- A nyugdíjrendszereket meg kell újítani, hogy biztosítani lehessen az állami pénzügyek hosszú távon való fenntarthatóságát
- 2010-re öt évvel kell növelni a nyugdíjba vonulás tényleges idejét (65 évre)
- Jelentős mértékben csökkenteni kell a szegénység és a társadalmi kirekesztettség által fenyegetettek számát

5. Fenntartható növekedés és a természeti környezet

5.1. Klímaváltozás

- 2010-re, a Kyotoi Egyezménynek megfelelően 8%-kal csökkenteni kell az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását az 1990-es szinthez képest
- El kell érni, hogy 2010-re az elektromos áram 22%-át megújuló energiaforrásból állítsák elő

1. sz. táblázat folytatása

- A közlekedés és szállítás volumenének a gazdasági növekedéssel való szoros összefüggését meg kell törni a közlekedés közösségi és környezetbarát formáinak előtérbe állításával
- 5.2. A természeti környezet
- Csökkenteni kell az apró szemcséjű szennyezőanyagok (particulates) és az ózon kibocsátását
 - Javítani kell a természeti kincsekkel való gazdálkodást, és meg kell állítani a biológiai fajok kipusztulását

Forrás: összeállítás Murray [2003] és [2004] alapján

kötelezett) országok számára írt elő. Ugyanakkor a LiS nyilvánvaló ambíciója, hogy – összhangban az egységes piac fogalmával – a lisszaboni célok teljesítéséből mindegyik tagország vegye ki a részét. Egy tagország se üljön a bárjain s viselkedjen potyautasként arra várva, hogy a többi tagországban megvalósított reformokkal majd a közös számszerű célkitűzések teljesülnek. Sok cél esetében egyébként erre nem is lenne mód, hiszen például a más tagországokban elért magasabb foglalkoztatás, vagy hosszabb távon fenntartható nyugdíjrendszer kevés előnyt hoz annak a tagországnak, amely nem hoz reformintézkedéseket nemzeti keretekben e célok elérésére.

A Lisszaboni Folyamat többnyire olyan területeket céloz meg s kezdeményezi közös tervek kidolgozását és végrehajtását, amelyekre *hagyományosan a nemzeti kompetencia* érvényes. A LiS valójában azt az uniós ambíciót fejezi ki, amely az 1990-es években erősödött meg, miszerint az EU fejlődésének számos olyan kérdésköre létezik, amelyek összehangolt uniós irányítása nélkül az unió céljai, elsősorban a versenyképesség növelése, nem valósíthatók meg; ezért aztán ezeket a területeket potenciálisan uniós felelősségi körbe kellene vonni. E területekhez tartozik többek között a munkaerőpiac és a foglalkoztatás, a szociális gondoskodás és a jóléti rendszerek, az adók rendszere, az oktatás és képzés, a kutatás és fejlesztés, az innováció, a vállalatok alapításának szabályozása, stb. Mindezek azonban érzékeny kérdéskörök, ahol a nemzeti preferenciák nagymértékben eltérnek egymástól, így közös uniós irányításukat a tagállamok nem fogadnák el. Bármely országban a többséget alkotó politikai erő tisztában van azzal, hogy hatalmon maradásának lehetősége attól függ, hogy a fenti területeket milyen hazai politika alapján alakítja. Ezért aztán nem egykönnyen lehet arra rávenni, hogy ezek irányításából kivonuljon, s kompe-

tenciáit az Uniónak engedje át. A Lisszaboni Stratégia valójában kísérlet arra, hogy az Unió számos kérdéskört olyan *szürke zónába* helyezzen át, amely a koordináció szempontjából a tisztán nemzeti kompetenciába tartozó és a centralizált uniós kompetenciába vont kérdéskörök közé esik.

A szürke zónába vont területeket azonban nem lehet úgy befolyásolni, mint az uniós kompetenciába tartozókat, ezért aztán a LiS céljainak kialakítására és végrehajtásának koordinálására az unió egy sajátos technikát dolgozott ki, az ún. *nyitott koordináció módszerét*. A tervgazdasági sémát ismét magunk elé képzelve a nyitott koordináció funkciója az, hogy segítségével az unió egy jól definiált és hatalommal bíró Központ *nélkül* érje el, hogy közös tervek készüljenek, és ezeket minden egyes tagországban, ütemezett és egymással összehangolt módon hajtsák végre.

A nyitott koordináció módszerének a portugál elnökség összefoglaló dokumentuma által meghatározott négy alkotóeleme a következő:

- irányelvek meghatározása az Unió számára, valamint az ezekkel kapcsolatos rövid, közép- és hosszú távú célok elérésének ütemezése;
- kvantitatív és kvalitatív mutatók kialakítása, valamint olyan irányadó szintek és megoldások (benchmark) kiválasztása, amelyek a tagországokra illetve a szektorokra vonatkozóan a világon élenjáró gyakorlatot testésítik meg;
- a fent említett európai irányelvek lefordítása nemzeti és regionális politikákra olyan speciális célok kitűzésével és intézkedések foganatosításával, amelyek figyelembe veszik a nemzeti és területi sajátosságokat;
- az elért eredmények rendszeres nyomonkövetése, értékelése és társak általi elemzése (peer review) egy közös tanulási folyamat keretében.³

A nyitott koordináció egyik – nem deklarált – célja, hogy az Unión belül depolitizálja a reformokról való közös gondolkodást, a reformok megfogalmazását és végrehajtását, különösen olyan területeken, amelyek nemzeti keretekben politikailag érzékenyek, és a választási ciklusoktól függőnek számítanak. A hangsúly – technokrata módon – az ismeretek feltárásán, a jó vagy élenjáró megoldások keresésén, és az ezzel kapcsolatos tapasztalatcserén van, s a cél a jónak bizonyult eljárások elterjesztése különböző országok illetve gazdasági-

³ V.ö. *Presidency Conclusions* [2000], 37. pont.

szociális rezsimek között. A nemzeti keretek között meghozandó kemény politikai döntéseket természetesen nem lehet elkerülni: a helyi értékek, normák illetve hatalmi viszonyok az esetek túlnyomó részében nem engednek utat a nemzeti politikák csupán szakmai érvekre alapozott – közösségi indíttatású – átformálásának. A LiS elgondolása azonban mégiscsak az, hogy a nyitott koordináció befolyásolhatja a helyi döntéseket az alternatívák felvázolásával, azok előnyeinek és hátrányainak értékelésével.⁴

A nyitott koordináció működésének minta-mechanizmusát a *Foglalkoztatási Stratégia* és a *Foglalkoztatáspolitikai Irányelvek* működése adja. Ez a mechanizmus lényegében egy ciklus, ami a következő, időben nagyjából egymást követő szakaszokat tartalmazza: a Tanács (a Bizottság javaslatára) megfogalmazza és kihirdeti a következő időszakra érvényes *Foglalkoztatási Irányelveket*; meghatározzák a koordinációnál használatos mutatószámokat; a tagországok a foglalkoztatás területére *Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterveket* dolgoznak ki, amelyekben felhasználják az elfogadott mutatószámokat és viszonyítási alapot illetve irányadó szinteket (benchmark) (az utóbbiakat többnyire az élenjáró vagy kiemelten jó gyakorlat adja); a tervek végrehajtását a tagországok, a Bizottság, a közösség Tanácshoz rendelt illetékes bizottságai és albizottságai kölcsönösen nyomonkövetik (monitoring), és ún. „társak általi értékelésnek” (peer review) vetik alá. Közel egy év elteltével a Tanács és a Bizottság *Közös Beszámolót* készít az akciótervek teljesítéséről; a tapasztalatok alapján a Tanács újrafogalmazza az *Irányelveket*, s szükség szerint az egyes országokra szabott *Ajánlásokat* fogalmaz meg. Ezzel a ciklus újratekődik.

A fenti példából is látszik: a nyitott koordináció egyik jellemzője a *rendszeres, üzemszerű együttműködés* a tagországok, a Tanács és a Bizottság között, s törekvés arra, hogy objektív, mutatószámokban megfogalmazott, számonkérhető szintekre, szabályozási eljárásokra támaszkodjanak – jelszavak vagy túlpolitizált érvelés helyett. Emellett a nyitott koordináció lehetőséget nyújt a tagországok adott területekért felelős szak-apparátusainak a LiS reformcélkitűzéseiből következő szakkérdések megvitatására, a tapasztalatok rendszeres és színvonalas kicserélésére.

A koordináció másik sajátossága, hogy nagy teret szentel a nemzeti keretek között megvalósított tervezésnek és önértékelésnek. A tagországok teljesítményének értékelése azonban közösségi szinten is megvalósul, részben szakmai

⁴ V.ö. Radaelli [2003] és Dierx és szerzőtársai [2003].

szempontból (a Bizottság részéről), részben pedig a politika oldaláról: a „társak általi értékelés” folyamatában, a Tanács különböző szervezeteiben.

A LiS egyes területein elért előrehaladást vagy éppen elmaradást összefoglaló módon az unió tavaszi csúcsertekezletei (az állam- és kormányfők ún. Európai Tanácsának ülései) értékelik. Az évek során e tavaszi értékelések egyre kritikusabbak lettek, túlnyomó részben a LiS végrehajtását illetően. 2005-ben várható a Lisszaboni Folyamat félidei értékelése. Az értékelő munka elősegítésére létrehozták az ún. Magasszintű Csoportot a holland Wim Kok vezetésével, amely 2004. novemberére elkészítette jelentését (*EC* [2004]).

2. A LISSZABONI FOLYAMAT KRITIKÁJA

A Lisszaboni Folyamat az Unió rendkívül furcsa kezdeményezése. Úgy indították útjára, hogy nem volt átfogó alapdokumentuma és ilyet ma is hiába keresnénk.⁵

Utólag visszatekintve úgy tűnik, a Lisszaboni Folyamat előkészítése nem volt alapos, sem politikai, sem tudományos szempontból. Számos jel arra utal, hogy a portugál kezdeményezés valójában nem bírta (s a LiS ma sem bírja) a Bizottság apparátusának teljes támogatását.

Előzetes tudományos megalapozásról szinte alig beszélhetünk, szemben az Egységes Piac és a Monetáris Unió programjainak lelkiismeretes tudományos előkészítésével.⁶

Tudományos vizsgálatok nem irányultak sem a lisszaboni célok önmagukban vett realitására, sem azok egymással való konzisztenciájára.⁷

⁵ Nyilván e hiányosságot pótlandó a Bizottság rendszeresen közread egy tematikus válogatást az Európai Tanács 2000 júniusa óta tartott üléseinek zárodokumentumaiból: itt gyűjtenek össze minden olyan idézetet, nagyrészt politikai nyilatkozatot, amely a LiS-re vonatkozik. Ez a ma már 163 oldalt kitevő válogatás (lásd, *CEC* [2004b]) leginkább az olyasféle, a múlt század második felében megjelentetett kiadványokra emlékeztet, amelyek az SzKP vagy az MSzMP kongresszusainak örökbecsű megállapításait gyűjtötték össze, mondjuk a szakszervezetekről.

⁶ Ez még akkor is igaz, ha a maastrichti kritériumok számszerű értékét és konzisztenciáját már az előkészítés fázisában is sokan megkérdőjelezték és azóta is széles körben vitatják.

Igen sokatmondó tény, hogy a lisszaboni tervek tudományos megtámogatására egészen a legutóbbi időkig a tudományos életből senki sem vállalkozott. A LiS legfőbb propagandistája egy szimpatikus, lelkes, a nemzetközi tudományos életben azonban kevésbé ismert és súlytalan portugál professzornő, Maria Joao Rodrigues. Ő segített előkészíteni lisszaboni csúcsra a portugál javaslatot, s ő szerkesztette, illetve részben írta a témában eddig megjelent két könyvet (*Rodrigues* [2002], *Rodrigues* [2004]). A közgazdaságtani publikációk nemzetközi szakirodalmi adatbázisa, az EconLit e két művön kívül szinte semmilyen folyóiratcikket vagy könyvet nem ismer, amely érdemben foglalkozna a Lisszaboni Folyamattal. Még 2000-ben néhány kommentár és műhelytanulmány kitért arra az újdonságra, hogy az unió a szociális célokat is felvette a központi jelentőségű és koordinálandó politikák sorába. Egy jellemző cím 2000-ből: „Lisszabon: az európai ’Maastricht a jóléti államért?’ (lásd *Rhodes* [2000]). Ezen túlmenően azonban a Lisszaboni Stratégiának 2004 tavaszáig szinte semmilyen szakirodalma nem volt, és ez az irodalom 2004 végén is igen gyér.⁸ A téma ilyen hallatlan mértékű szakmai ignorálására két lehetséges magyarázat adódik: (1) a kutatók – finoman szólva – nem bíznak a LiS elméleti megalapozottságában, illetve tudományos jelentőségében; (2) a kutatók a LiS gyakorlati jelentőségét, az EU fejlődésében játszó szerepét nem tartják jelentősnek. Minden valószínűség szerint mind a két ok szerepet játszott a Lisszaboni Folyamat körüli feltűnő tudományos csendben.

A fentiekkel összefügg, hogy a LiS eszméjének és gyakorlati megvalósításának *kritikája* is lényegében 2004 tavaszáig elmaradt (e tárgykörben azóta is csupán néhány műhelytanulmány illetve cikk jelent meg⁹). Ennek is több oka lehet, de valószínűleg nem járunk messze az igazságtól, ha azt gondoljuk, a kutatók – egzisztenciális okokból is – elkerülik, hogy nyíltan kritizálják Brüsszelt. Az Unióval kapcsolatos kutatások egyik legfőbb finanszírozója ugyanis az Európai Bizottság és csak kevés kutató mer ujjat húzni a brüsszeli apparátussal.

⁷ A portugál elnökség néhány előtanulmányt ugyan készítettett, de ezek a LiS egészének megalapozására nem voltak alkalmasak. A tanulmányokat utólag a *Rodrigues* [2002] kötetben adták közre.

⁸ Ezzel szemben a nyitott koordináció módszerét számos kutatás választotta tárgyául. Lásd például a módszer internetes tudományos fórumát (érdekes módon) egy amerikai egyetem honlapján: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/open12.html>.

⁹ Lásd *Tabellini–Wyplosz* [2004], *Alesina–Perotti* [2004] és *Pelkmans–Casey* [2004] írása-it. Egy nagyobb tanulmány foglalkozott explicit módon a Lisszaboni Stratégiával, az ún. Sapir Jelentés (*Sapir és szerzőtársai* [2003]). Erre alább részletesen is kitérünk.

A Lisszaboni Folyamat egyes elméleti vonatkozásaira a későbbiekben visszatérünk, de már itt utalunk a legfeltűnőbb elméleti tisztázatlanságra: A LiS párhuzamosan kíván követni számos célkitűzést (a termelékenység javítása, a foglalkoztatás növelése, a kutatás és fejlesztés elősegítése, aszociális kohézió növelése, a természeti környezet fokozott védelme, stb.) anélkül, hogy a stratégia megalkotói e dimenziók közötti viszonytal, az átváltási vagy komplementer összefüggésekkel minimális mértékben is számot vetettek volna.

A tudományos megalapozás hiánya mellett nem lehet azt sem szó nélkül hagyni, hogy a Lisszaboni Folyamat ismertsége az EU-országok társadalmában egészen a legutóbbi időkhig szinte a nullával volt egyenlő. Ez annál is inkább feltűnő, mert a LiS sikeres megvalósítása a nemzeti erőfeszítésektől függ, s ez – a Lisszabonban kinyilvánított szándékok szerint is – nemcsak a kormányok aktivitását, hanem a különböző érdekcsoportok (stakeholders), a civil társadalom mozgósítását is feltételezi.

Bár a Lisszaboni Folyamat minden itt feltárt rejtélyét nem tudjuk megoldani, azért a sajátos, gyors, előkészítetlen indításra és a kezdeti lelkesedéstől messze elmaradó folytatásra némi magyarázatot ad a lisszaboni csúcsértekezlet politikai környezete. 2000 márciusában a három legnagyobb EU gazdaság kormányfője Tony Blair, Gerhard Schröder és Lionel Jospin voltak; mind baloldali, szocialista vagy szociáldemokrata pártok vezetői, akárcsak az EU elnökségét adó ország, miniszterelnöke, Antonio Guterres. A lisszaboni csúcsértekezlet idején sok politikus nagy reményeket fűzött a blair-i „harmadik út” sikeréhez, nemcsak Nagy-Britanniában, hanem Európa számos országában is. Ezt a reményt különösen támogatta az a tény, hogy a sok szempontból csodált versenytárs, az Egyesült Államok kormányát is baloldalinak számító politikus, a két kormányzati perióduson keresztül páratlan gazdasági sikereket felmutató Bill Clinton irányította. A LiS hite a közép- és hosszú távú tervezésben, s annak indokoltságában, hogy a foglalkoztatás és a jóléti állam kérdéseit is EU-szinten kell koordinálni – ez nem állt távol a baloldali gondolkodástól. Ugyanakkor a javasolt stratégiát a nem baloldali kormányok is elfogadták, mert ők elsősorban a versenyképesség előtt álló akadályok következetes leépítését várták tőle. 2000 első felében a LiS egy olyan különleges történeti pillanatban született, amikor a nemzetközi versenyképesség erősítése, a foglalkoztatás növelése és az európai értékeknek megfelelő szociális kohézió erősítése egymással könnyen harmonizálható céloknak tűntek az európai vezetők számára. Ez a pillanat azonban nem tartott sokáig: a „dot.com buborék” kipukkadása, az amerikai gazdaságpolitika irányváltása, a német gazdaság súlyosbodó nehé-

zségei, és számos egyéb tényező elfújta a Lisszaboni Folyamat indítását adó lendületet.

Annak ellenére, hogy a LiS a korábban elindított ún. „európai folyamatokat” összefogó, minden, Lisszabonban fontosnak értékelt területet magába foglaló stratégia kívánt lenni, a felvázolt célok nem elégítették ki az EU-országok vezetőinek vágyait: a következő csúcsertekezletek tovább bővítették a LiS palettáját. Így bővült ki a Lisszaboni Folyamat a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés témájával (Göteborg, 2001. június), a szociális kohézió részletes tematikájával és mutatószámaival (Laeken, 2001. december), a kutatás és fejlesztés számszerű célkitűzéseivel (Barcelona, 2002. március), a nyugdíjrendszerek és az egészségügy reformjával, stb. Úgy tűnik, 2004-re értünk el ahhoz a pontig, amikor – közeledve a LiS félidejében, 2005-ben, esedékes mérlegmegvonásához – a soros, ír elnökség leszögezte, már nem a témákat és a célkitűzéseket kell gyarapítani, hanem célszerű a végrehajtásra, különösen olyan kiemelt témáknak, mint a versenyképesség növelésének elősegítése, összpontosítani. Hasonló túlhajtás volt a folyamat előrehaladását és a gazdaságok közötti összehasonlítást szolgáló mutatószámok elburjánzása, egyfajta mutatószám-fetisizmus kialakulása.

A Lisszaboni Folyamat legfőbb kritikája azonban a valóság. Egy hosszú távú terv minőségének fontos mércéje, hogy az miként teljesül. Márpedig az időben előrehaladva egyre több elemző kénytelen a lisszaboni terv teljesülését kiábrándítóknak tekinteni. A *2.sz. táblázatban* bemutatjuk néhány – számszerűen is megfogalmazott – lisszaboni célkitűzés teljesülését. A táblázat szerint – bizonyos munkavállalói csoportok foglalkoztatási rátájától eltekintve – a lisszaboni célkitűzések teljesítése irányába való elmozdulás szinte alig látható.

Külön magyarázatra szorul a versenyképességre vonatkozó célkitűzés és annak számszerűsítése. Az országok vagy makro-régiók egymáshoz viszonyított versenyképessége sokkal kevésbé nyilvánvaló és mérhető sajátosság, mint az

**A Lisszaboni Stratégia főbb számszerű célkitűzései
és azok teljesítése az EU 15 régi tagállamában**

	2000 tény	2003 tény	2005 terv	2010 terv
Versenyképesség GDP/fő, USA = 100	70	71*		101
K+F K+F kiad., GDP %-ában	1,95	1,99**		3,00
Foglalkoztatás				
Fogl. ráta, %	63,4	64,4	67,0	70,0
Női fogl. ráta, %	54,1	56,0	57,0	60,0
Idősebbek fogl. rátája, %	37,8	41,7		50,0
Munkanélküliség, %	7,8	8,1		4,0

* előrejelzés 2003-ra

** becslés 2002-re

Forrás: saját számítások a Lisszaboni Stratégia dokumentumei és az Eurostat „Strukturális mutatószámok =Structural Indicators” honlapja alapján

egy-egy vállalatok egymáshoz viszonyított versenyképessége.¹⁰ Így aztán mindig fontos, hogy ha valaki egy ország vagy régió versenyképességéről beszél, konkretizálja, milyen versenyképességi fogalmat használ, és milyen elvek szerint méri azt. Az EU a Lisszaboni Folyamattal kapcsolatban ezt a magyarázatot megspórolta. Ezért a LiS legfőbb célját („az Unió ... a világ legversenyképesebb ... társadalma ... legyen”) magunknak kell értelmeznünk. Az országok *átfogó versenyképességi teljesítményét* illetően általánosan elfogadott, hogy azt az országot tekintik versenyképesebbnek, amely nemzetgazdasági szinten nagyobb termelékenységet mutat fel (például egy főre jutó GDP-ben mérve),

¹⁰ Lásd Paul Krugman nevezetes vitáitát (Krugman [1994]) és az azt követően született vitacikkeket. Krugman tagadja, hogy országokra értelmezni lehetne a versenyképességet.

mint társai.¹¹ Ennek megfelelően a Lisszaboni Stratégiában megfogalmazott versenyképességi célt úgy értelmezhetjük, hogy 2010-re Európának legalább minimális mértékben meg kell előznie a ma vezető régiót, az USA-t a versenyképességi teljesítmény terén, amit az egy főre jutó (vásárlóerő-paritáson kifejezett) GDP-ben mérünk. Ezt jelképezi az általunk beállított 101%-os célkitűzés a 2.sz. táblázat első sorában.

Egyébként a LiS hivatalos, ún. strukturális mutatószámaiból a legelső pontosan ez az index, így valószínűsíthető, hogy a Lisszaboni Folyamat megálmodói is ilyen módon akarták és akarják értelmezni az európai térség versenyképességét. Viszont rá kell mutatnunk arra, hogy a megfogalmazott céltól való szégyenletes elmaradás (lásd a 2.sz. táblázat első sorát) programozva volt. Ahhoz ugyanis, hogy a 15 tagállamból álló Európai Unió 2010-re az egy főre jutó GDP tekintetében utolérje az USA-t, a 2000-rel kezdődő tíz év *mindegyikében* 2,7% százalékponttal nagyobb növekedési ütemet kellene elérnie, mint amekkorát az Egyesült Államok ér el.¹² Mivel az 1971 és 2000 közötti mintegy három évtizedben az EU ilyen mértékű növekedés-előnyt az USA-val szemben mindössze két esztendőben (1974-ben és 1982-ben) tudott felmutatni, valóságos csodának kellett volna bekövetkeznie ahhoz, hogy Európa tervezett felzárkózása bekövetkezzen.

3. A LISSZABONI FOLYAMAT NÉHÁNY ELMÉLETI PROBLÉMÁJA

A Lisszaboni Stratégia – akár sikeresnek bizonyul, akár nem – számos elméleti problémát vet fel. Ezek részben a gazdasági növekedés forrásaival s a gazdasági-társadalmi rezsimek közötti verseny sajátosságaival kapcsolatosak, részben pedig az EU-n belüli irányítás, koordináció és együttműködés lehetőségeivel és módszereivel. A következőkben a problémák három körét tekintjük át.

¹¹ Ehhez hasonlóan egy országot társainál versenyképesebbnek tartanak, ha a világpiacon viszonylag nagyobb piaci részt tud magának kiszakítani, mint azok (például a világ össz-exportjából képviselt részarány formájában). A versenyképesség ilyen megfogalmazásait lásd például az *OECD* [1992] és *Fagerberg* [2004] tanulmányokban.

¹² Ennek kiszámításánál figyelembe vettük, hogy az USA-ban a népesség hagyományosan gyorsabban nő, mint az EU-ban; egészen pontosan az 1990-es évtizedben a két régió között tapasztalt népesség-növekedési különbséget kivétítettük a 2000 és 2010 közötti időszakra. A vásárlóerő-paritás tekintetében, támpont híján, nem számoltunk eltolódással a két régió között.

IMPLICIT NÖVEKEDÉSI STRATÉGIA

A Lisszaboni Folyamat – rendkívüli összetettsége mellett – ha implicit módon is, felvázol egy növekedési stratégiát, amelyet a hagyományos növekedési modellek keretei között is meg lehet fogalmazni: a stratégia úgy kíván gyors termelékenység-növekedést elérni, hogy e mellett az egyik – jelentős mértékben kihasználatlan – termelési tényező, a munkaerő felhasználása érezhetően növekedjen. Az 1990-es évtized végén született uniós elemzések mind kiemelték, hogy az Egyesült Államok teljesítménye nem csupán a makroszintű termelékenység területén volt jobb az EU-énál, hanem az USA – szemben az unióval – foglalkoztatását is tudta növelni. A Bizottság 2000. évi Versenyképességi Jelentése például bemutatta, az EU 1950 óta tartó felzárkózása az Egyesült Államok életszínvonalához az 1990-es években megtört, s ennek elsődleges oka az amerikai foglalkoztatás gyorsabb növelése, a másodlagos pedig a termelékenység növekedésének felgyorsulása volt az USA-ban (CEC [2000b]). A lisszaboni csúcst előkészítő bizottsági anyag pedig rámutatott, paradigma-váltást kell elérni, hogy az Unió a globalizáció és tudásalapú társadalom termelékenység-növelési előnyeit kihasználhassa, ugyanakkor törekedni kell az USA-beli foglalkoztatási ráták elérésére, s ezzel Európa teljes foglalkoztatási potenciáljának hasznosítására (CEC [2000a]).

Azt a követelményt azonban, hogy egy adott gazdaságban a munka termelékenységének növekedése összekapcsolódjon a foglalkoztatottság növelésével, egyáltalán nem egyszerű teljesíteni. Itt nem elsősorban arra az aritmetikai összefüggésre gondolunk, hogy az output egy adott szintje a foglalkoztatás és a munka termelékenységének szorzata, így egyik magasabb volta a másik alacsonyabb szintjét feltételezi. Természetesen nem kell adott output-szintet feltételezni, s elvileg a fenti szorzat mindkét tényezője szimultán módon is növekedhet. Ennek gyakorlati bekövetkezése azonban számos körülménytől függ, így többek között az adott gazdaság népességének, kor- és képzettségi összetételének alakulásától, a munkapiac intézményeitől és a munkapiaci szabályozástól, a műszaki fejlődésnek a gazdaságra, annak adott fejlődési szakaszára jellemző sajátosságaitól, a vizsgált gazdaság ágazati szerkezetétől, valamint a társadalom által hosszú idő óta elfogadott, a munka és a szabadidő relatív értékelését kifejező preferenciáktól.

A fentiek közül itt csak a *műszaki fejlődés* sajátosságaira és a *preferenciák* jelentőségére térünk ki.

A gazdasági növekedés különféle modellekkel való vizsgálata az elmúlt évtizedekben általában azt mutatta ki, hogy a fejlődés hajtóereje a műszaki fejlődés illetve a humántőke bővülése. Különösen a gazdaságilag fejlett országokban, ahol a munkabérek viszonylag magas szintet értek el és ilyen szinten rögződtek, a munka mennyisége viszonylag kevesebb szerepet játszik a növekedés elősegítésében, ugyanakkor a műszaki fejlődés eredményeként bevezetésre kerülő új technológiák többnyire a tőkeintenzitást növelő és munkát megtakarító jellegűek. Az 1.sz. ábrán Jorgenson [2004] vizsgálatának eredménye alapján mutatjuk be, hogy a növekedésben szerepet játszó egyes termelési tényezők milyen súlyt képviseltek a világgazdaság három fejlett régiójában az elmúlt 21 évben, illetve annak részidőszakaiban.^{13, 14} Mint az ábrából látható, az Európai Unióban és Japánban mind a három vizsgált részidőszakban a tőkeintenzitás növekedése (capital deepening) mutatkozott a legjelentősebb tényezőnek. Az Egyesült Államokban a munka mennyiségének bővítése fontos növekedést elősegítő tényező volt, szemben a másik két régióval, ahol viszont a munka mennyiségének változása elenyésző mértékben pozitív, vagy éppen negatív hatással volt a gazdasági növekedésre.¹⁵

¹³ Jorgenson tanulmánya a „növekedési tényezők könyvelése” (growth accounting) modellezési irányzatba tartozik. Ez, noha az ok-okozati összefüggéseket nem tudja kimutatni, a viszonylag rövid időszakokra vonatkozó összehasonlító empirikus elemzésekben jól alkalmazható. Jorgenson számításait egyébként igen sokan tekintik referenciának.

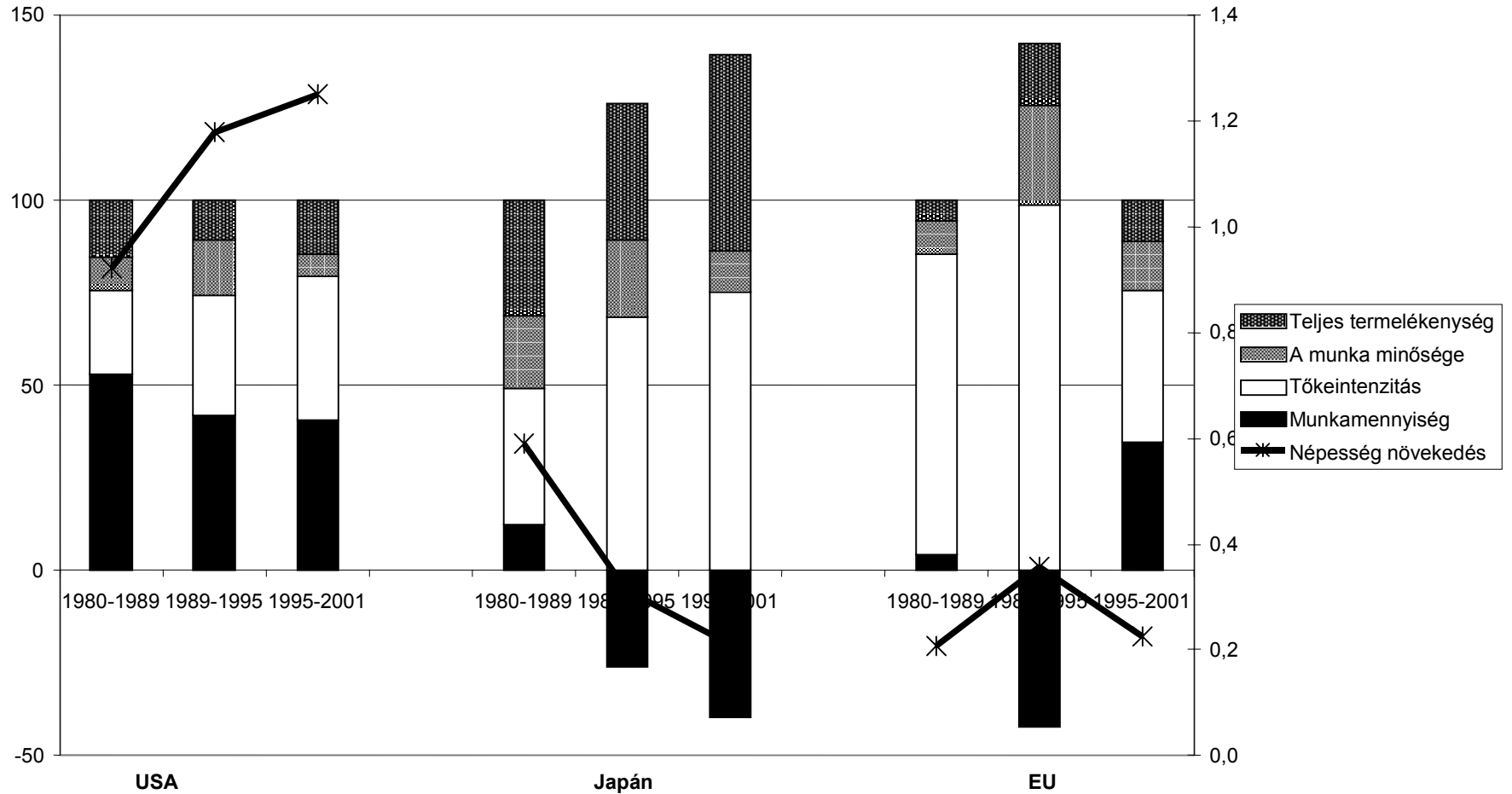
¹⁴ Az USA és Japán mellett az összehasonlításokban fokozatosan egyéb gyorsan fejlődő országok is feltűnnek. Hosszú távú, összehasonlítható adatok azonban e körből többnyire csak Japánra állnak rendelkezésre.

¹⁵ E számításban a munkamennyiség a ledolgozott munkaórák számát jelenti.

Mint az *1.sz. ábrán* az oszlopdigramokhoz illesztett vonaldiagram mutatja, a munka mennyiségének növekedése az USA-ban nem utolsósorban a népesség relatív gyorsabb növekedésével állt összefüggésben.¹⁶ Ugyanakkor a közelmúltban egyre nagyobb publicitást nyert az a tény, hogy azok a munkaképes dolgozók, akik munkához jutnak, az Egyesült Államokban ténylegesen jóval többet dolgoznak, mint EU-beli társaik. Ez a Európára jellemző rövidebb heti munkaidőből, több fizetett szabadnapból és a jelentősen hosszabb, törvényesen előírt fizetett szabadságból adódik össze. A *2.sz. ábra* a ténylegesen ledolgozott órák számát mutatja a három régióban. Ebből az derül ki, hogy míg

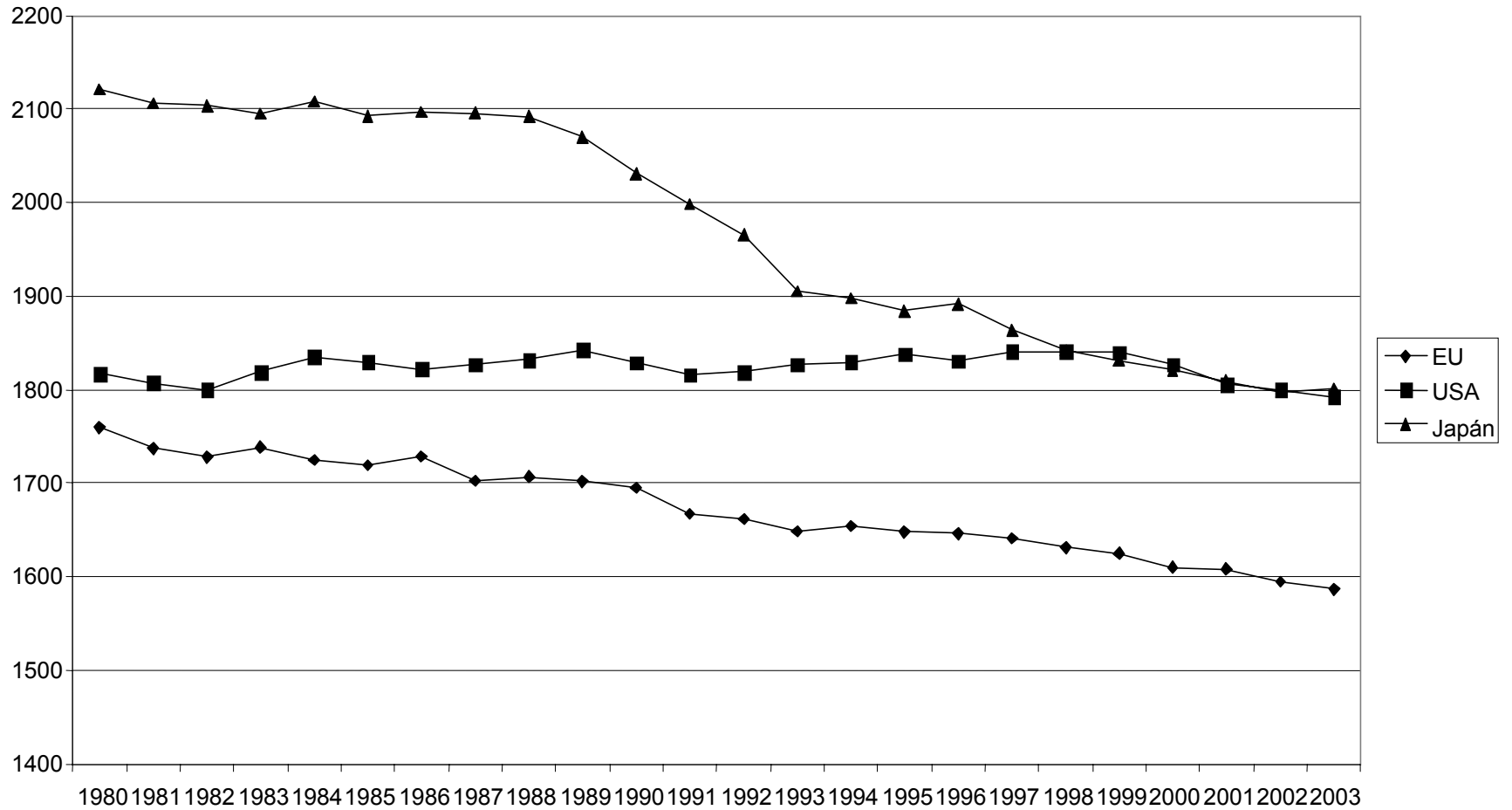
¹⁶ Az amerikai népességnövekedés viszont jelentős részben a folyamatos nettó bevándorlásnak köszönhető.

1. ábra: A gazdasági növekedés forrásai (megoszlás, százalék, baloldali tengely) és a népességnövekedés évi átlagos üteme (százalék, jobboldali tengely)



Forrás: Saját számítások Jorgensen [2004] és WDI [2003] alapján

2. ábra: A foglalkoztatottak által az év során ténylegesen ledolgozott órák átlagos száma



Forrás: Saját számítás az OECD Labour Market Statistics honlap adatai alapján

az elmúlt 20 évben Az Egyesült Államokban a ledolgozott órák száma változatlan maradt, az az EU-ban 10 százalékkal, Japánban pedig 15 százalékkal csökkent. A változások eredményeként 2003-ban, az Európai Unióban a foglalkoztatottak évente átlagosan 13-14 százalékkal kevesebbet dolgoznak, mint USA-beli és japán társaik.

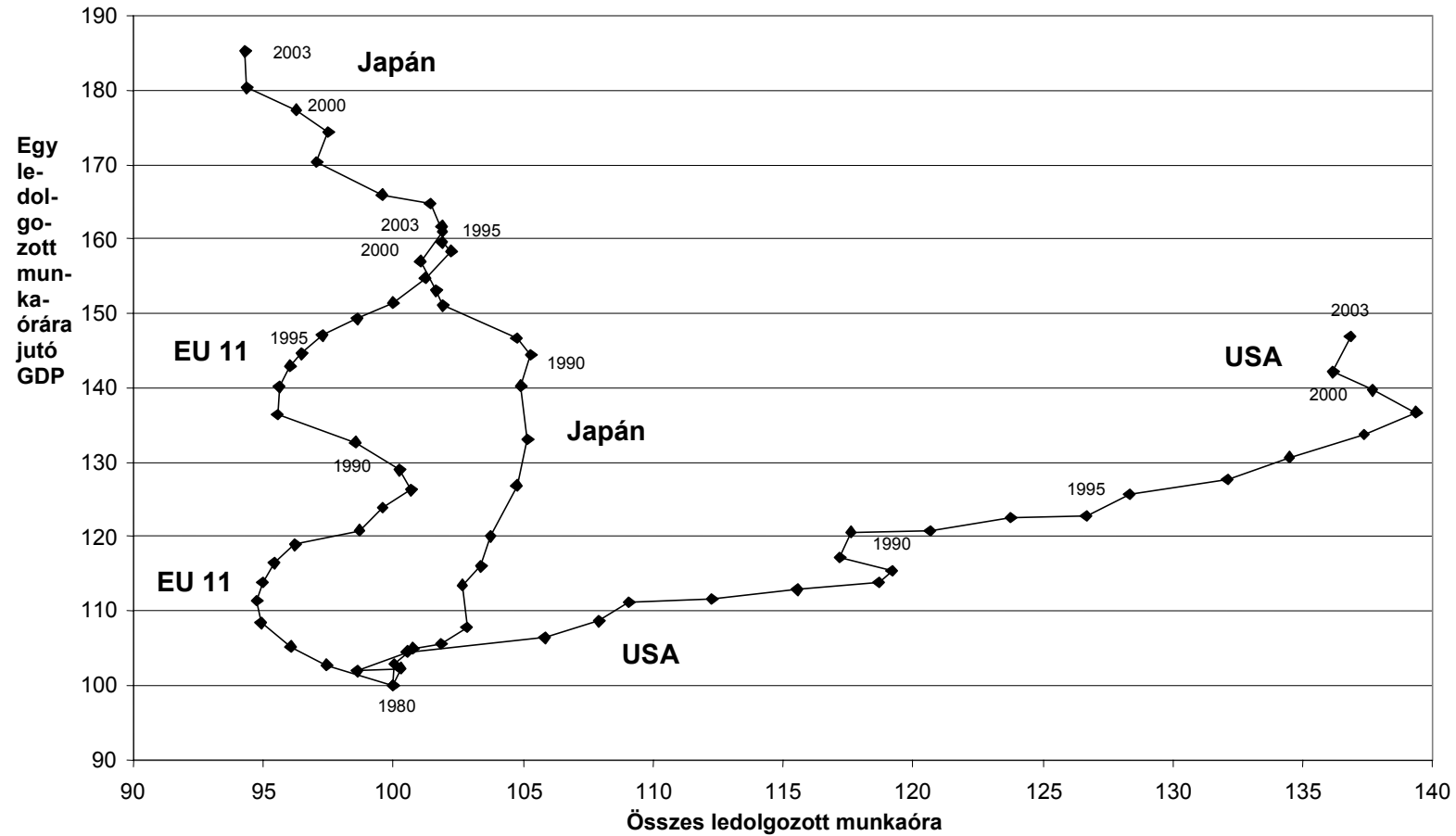
E fontos mutatóban a világ vezető régiói között kialakult jelentős különbség elvileg több tényezőtől fakadhat: a szabadidő iránt mutatott eltérő preferenciákból, a részmunkaidősök arányának eltolódásából, illetve a munkavállalást befolyásoló adók eltérő szintjéből. Noha a szakirodalomban nincs teljes egyetértés a fenti tényezők súlyát illetően¹⁷, a bizonyítékok igen nagy erővel a fenti első tényező mellett szólnak, vagyis hogy Európában a dolgozók maguk részesítik előnyben (általában érdekvédelmi szervezeteiken keresztül) a szabadidőt a hosszabb munkaidővel (és a magasabb jövedelemmel) szemben.

A három régió eltérő fejlődési pályáját a Lisszaboni Folyamat két fontos mutatója (a termelékenység és a munka-input) tekintetében szemléletesen mutatja a 3.sz. ábra. Látható, a (ledolgozott órákra értelmezett) termelékenység növelése tekintetében Európa az elmúlt 23 évben nem maradt el Amerikától, sőt. Az utóbbi években, így 1995 óta tapasztalt elmaradás ugyan jelentős, de nem mondható drámainak. A termelés bővülését megalapozó munkamennyiség tekintetében azonban az USA karakterisztikusan más pályát követ, mint Európa és Japán.

Európa maga azonban egyáltalán nem egységes gazdaság. A 4.sz. ábrán az egyes országok által az elmúlt 23 év során bejárt növekedési pályát érzékeltetjük: az ábrán minden ország esetében a fejlődését jellemző két kumulatív mutató egy pontot definiál. Ami szembetűnő jellegzetesség, hogy – mintegy a fenti fejtegetéseinket visszatükrözve – egy országot, Írországot kivéve minden számbavett ország egy átváltási egyenes mentén helyezkedik el, amely a termelékenység és a munkamennyiség növelése közötti viszonyt jellemzi.

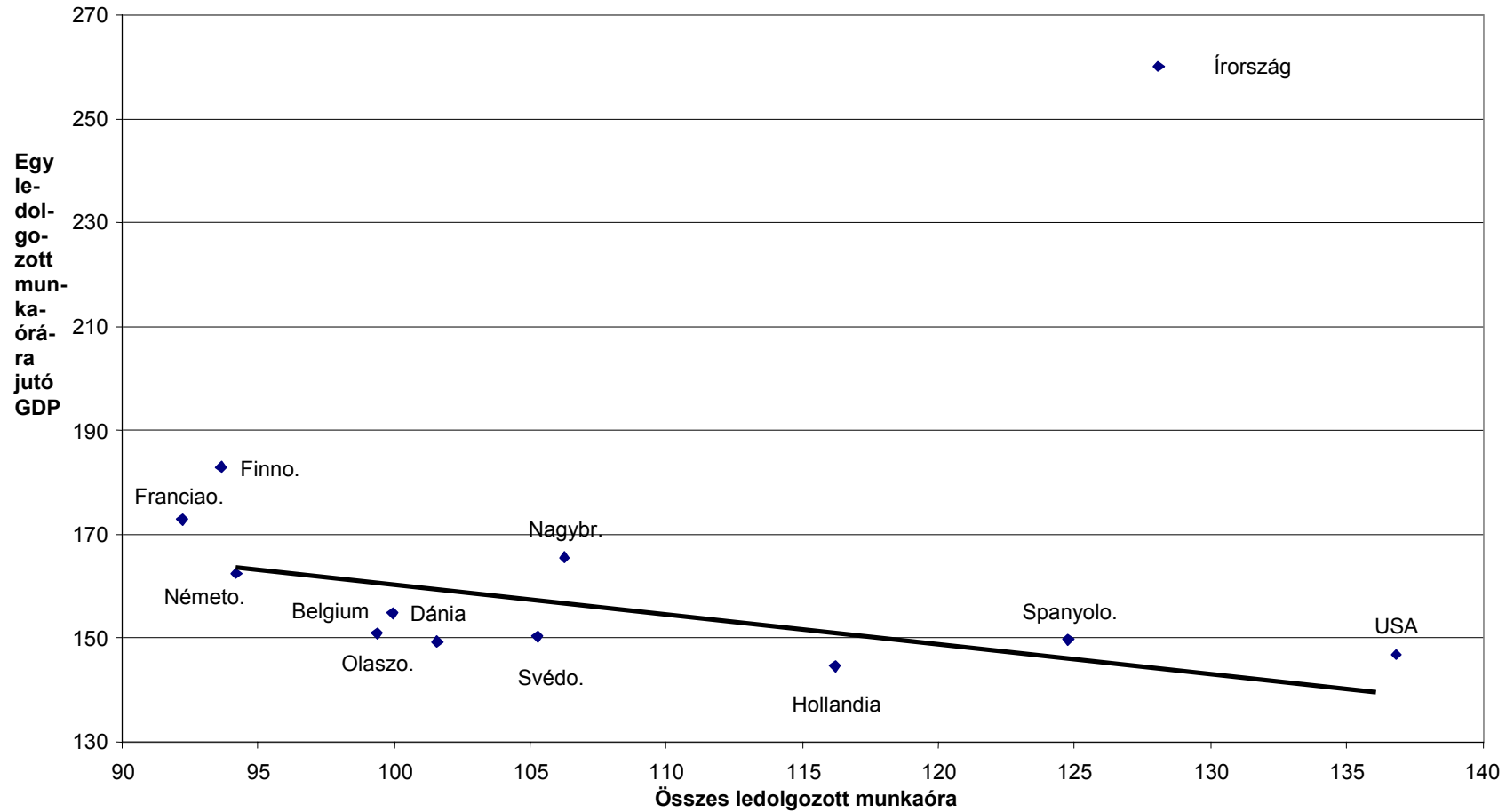
¹⁷ Ezzel kapcsolatban lásd például Prescott [2003] és Blanchard [2004] vitáját a munkát sújtó adók szerepéről.

3. ábra: A munkaerő-input és a termelékenység indexei három régióban, 1980=100



Forrás: Saját számítás az OECD Labour Market Statistics honlap adatai alapján

4. ábra: A munkaerő-input és a termelékenység kumulatív növekedése 1980-2003-ban, %



Forrás: Saját számítás az OECD Labour Market Statistics honlap adatai alapján

Nincs kvalitatív eltérés az Egyesült Államok és az európai országok között, csak abban, hogy az átváltási görbén hol helyezkednek el. Nagyobb termelékenység-növelés kisebb munkamennyiség bővítéssel jár, és fordítva.¹⁸ Egyedül Írország lóg ki a sorból, ennek azonban sajátos okai vannak.¹⁹

MÉRÉS, TAPASZTALATCSERE ÉS UTÁNZÁS

A Lisszaboni Folyamatban a sokféle kitűzött célt a tagországok egymással párhuzamosan valósítják meg, s ebben nagy szerep jut a nemzetközi összehasonlító módszernek. Ezen többféle tevékenységet kell érteni: az EU fórumain szervezik az egyes gazdaságokra jellemző tények egyszerű összehasonlítását, a rendszeres, országok közötti tapasztalatcserét, és jelentős impulzusok születnek arra, hogy egyes tagországok kövessék (utánozzák) az élenjárónak elismert más országok példáját.

A Lisszaboni Folyamat sokrétű célrendszerének konkretizálását és a teljesítés tárgyilagos, minden tagországra kiterjedő nyomonkövetését a LiS *mutatószám rendszere* szolgálja. Az ún. Strukturális Mutatószámokat az Európai Tanács lisszaboni ülése hívta életre azzal, hogy a Bizottságot felkérte, a Lisszaboni Folyamatban tett előrehaladásról évenként állítson össze szintetizáló beszá-

¹⁸ Tanulmányunk megírása után jelent meg az első olyan hivatalosnak számító EUDokumentum (CEC [2004d]), amely a fenti átváltási lehetőséget megemlíti, sőt rögtön igyekszik is eloszlatni az ezzel kapcsolatos félelmeket. Az elemzés azt állítja, hogy a termelékenység és a foglalkoztatás növekedése közötti átváltás csak a komparatív statika elméleti keretében, rövid- és középtávon áll fenn. Ugyan hosszú távú, dinamikus keretben is előfordul hasonló összefüggés (a pozitív foglalkoztatási vagy bér-sokkok negatív hatással vannak a termelékenység növekedésére), de ez a hatás, modellszámítások szerint, kicsi, és átmeneti jellegű. Bár bizonyos munka-piaci reformok akár erősíthetik is az ilyen átváltást, a LiS szándékolt reformjai azonban nem ilyenek.

¹⁹ Írország az elmúlt két évtizedben kétségtelen kiemelkedő termelékenység emelkedést ért el, ezt azonban minden GDP-re alapozott mutató eltúlozza. (Az ír gazdaságot külföldi multinacionális vállalatok dominálják, így az ország által élvezett jövedelmet a GNI jobban jellemzi, mint az annál jóval nagyobb GDP.) Az ország sajátos demográfiai jellegzetességei is segítették a foglalkoztatás növekedését. Írországban kiemelkedő mértékű a nők termékenysége: az EU-ban az elmúlt 23 év túlnyomó részében Írországban regisztráltak messze a legmagasabb termékenységet. Ugyanakkor a gazdaságilag prosperáló időszakokban a korábbi ír emigránsok nagy számban áramlanak vissza az anyaországba, ezzel is segítve a foglalkoztatási szint növekedését.

molót olyan mutatószámok alapján, amelyek a foglalkoztatás, az innováció, a gazdasági reform és a társadalmi kohézió területére vonatkoznak.

Azóta a mutatószámok kidolgozása és rendszeres számítása igazi kis „iparág-gá” vált. Megfigyelhető volt a mutatószámok elburjánzása. Az LiS követésére a tagországoknak és a Bizottságnak évről-évre egyre több mutatót kellett elemezniük. 2001-ben a beszámoló elemzésben használt mutatók száma 32 volt, 2002-ben 36, 2003-ban már 42. Emellett minden részterületen számos további mutató vált elfogadottá. A Bizottság honlapján 2004. novemberében az érdeklődő összesen 117 strukturális mutatószámot találhatott, hat témacsoportba rendezve. E 117 mutatóból például 22 vonatkozott a foglalkoztatásra. Az Unió Foglalkoztatási Bizottsága ugyanakkor az Európai Foglalkoztatási Stratégia (ma a Lisszaboni Stratégia része) évente esedékes közös értékeléséhez 40 ún. kulcsindikátor és 26 további ún. kontextusmutató számítását, elemzését és alakulásának nyomonkövetését kéri a tagállamoktól.

Emellett további mutatószámok alapján születnek nemzetközi eredménylisták (scoreboards), amelyek egy-egy jól körülhatárolható területen, kvalitatív mutatók alapján értékelik és állítják sorrendbe az egyes országok teljesítményét. Például a Bizottság időről-időre elkészíti külön a Belső Piac kiépítésének, külön az innováció területén elért előrehaladásnak, és külön a szociális kohéziós célok megvalósításának a tagországokra lebontott eredménylistáját.

2003-ban, látva a mutatók elburjánzását az Európai Tanács úgy találta, hogy a sok mutató csökkenti az áttekinthetőséget és a hatékony elemzést, s elhárította, 14 mutatószámot kiemelt, és ezek lesznek a Lisszaboni Folyamat kiemelt jelzőszámai (az ún. short list). Hogy ezen indikátorok kiválasztása nem csak szakmai ügy volt, mutatja az a tény, hogy a Bizottság által az Európai Tanács elé terjesztett 14 mutatószám nem ment át minden változtatás nélkül: a állam- és kormányfők értekezlete, amely mesze nem szakmai fórum, három mutatószámot kivett, és más három statisztikai mutatót tett a helyükre. A kiemelt mutatószámok megoszlása az egyes területek között kiegyensúlyozott, minden területet 2-3 mutató jellemez.

A 14 mutatószám a következő:

1. Az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson, EU 15=100;
2. A munkatermelékenység szintje (egy foglalkoztatott főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson, EU 15=100);
3. Foglalkoztatási ráta a 15–64 éves korosztályban,%;
4. Az idősebb dolgozók (55-64 éves korosztály) foglalkoztatási rátája,%;

5. Elért oktatási szint (a 20-24 éves korosztály azon része, amely legalább a felső középiskolai szintet elérte),%;
6. A K+F-re fordított kiadások a GDP százalékában (GERD);
7. Az árak relatív szintje (a vásárlóerő-paritás és a piaci árfolyam aránya a háztartási fogyasztásban, EU 15=100);
8. Az üzleti szektor bruttó áll eszköz-beruházási rátája,%;
9. A szegénység kockázatával élők aránya (a medián elkölthető jövedelem 60%-a alatti jövedelemből élők aránya);
10. A tartós munkanélküliek aránya;
11. A regionális foglalkoztatási ráták szóródása;
12. Az üvegházi hatást előidéző gázok kibocsátása, 1990=100 (hat, a Kyotoi Egyezményben szereplő gáz súlyozott kibocsátása CO₂ ekvivalensre átszámítva);
13. A gazdaság energiaszintje (összes energiafogyasztás a GDP százalékában);
14. A szállítási volumen növekedése a GDP növekedéséhez viszonyítva (1995=100).

A mutatók módszertani magyarázata minden mutató esetében 5–10 sort tesz ki. Ez is arra utal, hogy sok esetben nem hétköznapi mutatókról van szó, a mutatók esetében egyáltalán nem egyszerű az értelmezés, vagyis hogy ami nő vagy nagy, az valójában jó-e, vagy fordítva, illetve mi az elérendő vagy megközelítendő kívánatos szint (benchmark).

A mutatók segíthetik a tárgyilagos összehasonlító elemzést. Ugyanakkor a mutatószámrendszer egésze keltheti azt a tévképzetet is, hogy a sajátos fejlesztési stratégiák milliméternyi pontossággal megtervezhetők és mérhetők, s a mutatószámok hű tükörként mutatják a gazdaságok fejlődésének sajátosságait. A LiS megalkotói gondosan elkerülték az egyes célok és mutatók súlyozását, amint ezt a cikk elején bemutatott, a lisszaboni csúcsértekezlet dokumentumából vett idézet, valamint a kiemelt strukturális mutatószámok gondosan kiegyensúlyozott megoszlása is sugallja. Pedig általában, illetve adott gazdaságok számára konkrétan, a mutatók hosszú sorából egyes mutatók lehetnek kritikusan fontosak, mások pedig marginális jelentőségűek, nem beszélve az

egyes területek közötti bonyolult összefüggésekről, melyek az egyenrangúként kezelt mutatók sorában elsikkadnak.²⁰

A LiS összehasonlításon alapuló koordinációs mechanizmusának, az ún. nyitott koordinációnak egyik fő tartóoszlopa a vállalati gazdaságtanból és gyakorlatból átvett módszer, a *benchmarking*. Ennek alkalmazása során a vizsgált intézmény sajátosságait, működési módját és eredményeit szisztematikusan összehasonlítják más, élenjáró intézmények, vagy egy elfogadott sztenderd sajátosságaival, működési módjával és eredményeivel, azzal a céllal, hogy az élenjáró módszereket a vizsgált intézményben átvegyék. A Lisszaboni Folyamat utolérésre irányuló szemlélete nyilvánvalóan az USA-t állítja a benchmarking középpontjába, de nem egyszer a kiválóan teljesítő EU tagországok is mintaképpül szolgálnak.

A benchmarking két fő lépése a meghatározó különbségek felkutatása, és a saját intézmény működésén végrehatott javítás. Általában a benchmarking keretében olyan mutatókat alakítanak ki, amelyek a kvantitatív összehasonlítást elősegítik, tehát lényegiek és ténylegesen számszerűsíthetők.

A benchmarking módszerét ma már nemcsak az ipar és az üzleti szolgáltatások területén alkalmazzák, hanem a kormányzati politikában is, ezen belül a szakirányításban és olyan közszolgáltatások működésének átformálásánál, mint az egészségügy, a szociális gondoskodás és az oktatás. A Lisszaboni Folyamat elindításával az Unió számos terület reformjára és koordinálásának elősegítésére javasolja a benchmarking alkalmazását, mint az „összehasonlításra alapozott tanulás” (learning by comparing) egy alapvető eszközét. Cél: a szervezeti alkalmazkodás elősegítése, az, hogy a benchmarking folyamata ösztönözze az EU integrációt és konvergenciát.

A benchmarking, mint értékelési technika és fejlesztést megalapozó módszer és stratégia, azonban számos csapdát rejt magában.²¹ Az egyik ilyen csapda, hogy a benchmarking elve azt feltételezi, hogy *egyetlen* élenjáró működési modell létezik, s ebből kifolyólag minden adott célt elérni szándékozó, illetve adott funkciót beteljesíteni kívánó szereplőnek/versenytársnak ezt a modellt kell választania. Ez a kép azonban több szempontból is félrevezető.

²⁰ Nem véletlenül írja *Tabellini–Wyplosz* [2004] a LiS strukturális mutatószámairól, hogy „a 102 benchmark a gazdaságokra jellemző sajátosságok zagyva vegyülete, van, amelyek fontos, mások pedig nem”.

²¹ Az alábbi gondolatmenetben erősen támaszkodunk *Lundvall–Tomlinson* [2002] írására.

Először is, például a technológia története arról tanúskodik, hogy sok esetben több azonos célú technológia párhuzamosan is létezhet egymás mellett, anélkül, hogy a régebbi teljesen elavulna az újabb mellett, sőt sok esetben az új technológia serkenti a régi megújulását.

Másodsor, adott technológiák, működési-szervezési módok, marketing módszerek, irányítási rendszerek stb. attól függően produkálnak élenjáró eredményeket, hogy mennyire illeszkednek a – nehezen változtatható – természeti-földrajzi környezetbe, történelmi-kulturális hagyományok közé, illetve az uralkodó társadalom-szervezési modellbe. A benchmarking mechanikus módszere nem veszi figyelembe a siker komponenseinek történeti, társadalmi gyökereit, rendszerszerű illeszkedését. Számos szervezési, irányítási és politikai innovációt nem lehet átültetni az egyik országból a másikba anélkül, hogy az anyaország intézményi örökségét, államszervezési tradícióit, meghatározó jogi kultúráját figyelembe vennék.

Harmadszor, általános evolúciós tapasztalatok azt mutatják, hogy az élenjáró, a „sztár” másolása, majmolása a sokféleség mesterséges korlátozásához vezethet, ami alááshatja a rendszer fejlődési és megújulási képességét. Pénzügyi piacokon például a diverzifikáltság szűkülése növeli az instabilitásra és a válságok kialakulására való hajlamot. Áruk és szolgáltatások versenyző piacain, noha fontos a legújabb és legsikeresebb módszerek átvétele, emellett minden résztvevőnek előnyös, ha valamilyen rá jellemző, megkülönböztető stratégiát is felmutat.

Összefoglalva: a LiS célkitűzéseinek sora, mutatószám-rendszere és a benchmarking alkalmazása a tagországok számára az előre kijelölt szintekhez való közelítés kívánatosságát, valamiféle közös minta utánzását sugallják, anélkül, hogy ezt a konvergenciát közösségi szinten tudományosan megalapozták volna.

Az összehasonlításra alapozott tanulásnak egy a fentieknél megengedőbb és színesebb folyamata a „társak gyakorlatának megismerése és értékelése” az ún. peer-review folyamat.²² Ennek keretében az egyes tagországokban alkal-

²² Az EU gyakorlatában a „peer-review” kifejezést használják még arra a – szintén a Liszaboni Folyamat kapcsán elterjedt – gyakorlatra is, hogy az egyes országok terveit (például Foglalkoztatási Akciótervét) a társak (négy-öt kiválasztott tagország képviselői) véleményezik a Tanácshoz tartozó szervezeti formációkban, például a bizottságokban. Ettől már csak egy lépés választja el a „peer pressure” alkalmazását, vagyis azt, hogy a

mazott innovatív megoldások vizsgálatára kerül sor: a tagországok felkért szakértői értékelik az új eljárás sikerességét és széles körben való alkalmazhatóságát. Példaként felhozhatjuk az egyes országokban sikeres, konkrét ún. aktív munkaerő-piaci politikák elemzését és megvitatását. Több tagországban a potenciális munkaerő-állomány jelentős része „ragad be” a munkanélküliek vagy az inaktívak sokaságába. A sztenderd neoklasszikus megközelítés szerint ennek oka kizárólag az érvényes munkabérek magas szintje lenne, a nem-sztenderd megközelítés szerint azonban aktív munkaerő-politikai intézkedésekkel, így a munkahely keresésének segítségével, adóintézkedésekkel, átképzéssel, elhelyezkedési támogatással, stb. elősegíthető a foglalkoztatás növelése. E területen a „peer-review” folyamat során a szakemberek az egyes országok gyakorlatát elemzik, és alkalmanként javaslatot fogalmaznak meg a többi tagország számára a sikeresnek bizonyult módszerek átvételére.²³

DÖNTÉS ÉS VÉGREHAJTATÁS – NEMZETI VAGY KÖZÖSSÉGI SZINTEN?

A Lisszaboni Folyamat a gazdasági, szociális és politikai ügyek EU-n belüli koordinálásának két alapvető, egymással összefüggő problémáját veti fel: (1) milyen ügyeket érdemes nemzeti, és milyeneket közösségi szinten eldönteni; (2) milyen módon bírhatják rá az Unió intézményei a tagországok kormányait és gazdasági alanyait az uniós szinten hozott döntések vagy kívánatosnak talált fejlődési irányok elfogadására, illetve követésére?

A döntési szintek meghatározására az Unió alapvető elve a *szubszidiaritás*. Ez röviden azt jelenti, hogy minden döntést a választópolgárokhoz lehetőleg annyira közeli szinten kell meghozni, amennyire az csak lehetséges, kivéve azokat a területeket, amelyek az EU alkotmánya szerint a közösség kizárólagos kompetenciájába tartoznak.²⁴

A decentralizálás ilyen előnyben részesítése *az elvek szintjén* nem akadályozta meg az EU-t abban, hogy az elmúlt évtizedekben az egymást követő uniós szerződésekben, s ennek megfelelően *a gyakorlatban* a közösségi kompetenciákat egyre több területre terjessze ki. Ez részben következett az unió alapítói-

társ-tagországok képviselői értékelik a vizsgált tagország teljesítményét, és ennek során például megróják, és a jövőre nézve fokozott erőfeszítésekre ösztökélik azt.

²³ Az itt folyó tevékenységet lehet megismerni a Bizottság honlapjáról:

<http://www.peerreview-employment.org/en/>.

²⁴ Lásd *Baldwin–Wyplosz* [2003], 3. fejezetét valamint az EU alkotmány-tervezetét (*Conference* [2004] III. cikkely, I-9 bekezdés).

nak az „egyre szorosabb unió”-ra (ever closer union) vonatkozó ideáiból, de az aktuálisan felmerülő problémák megoldására kitalált intézményekből is.

Ezt a nyilvánvalóan létező ellentmondást és zűrzavart akár elméletileg átgondolt elvek alkalmazásával is lehetne értelmezni és elrendezni. A döntési szintek közötti feladatmegosztásra létezik egy – elsősorban gazdasági szempontokra alapozott – konzisztens fogalmi keret, a fiskális föderalizmus elmélete. Ez – össztársadalmi jólétet szem előtt tartó politikusokat feltételezve – akkor tartja indokoltnak a döntési kompetenciák centralizálását, ha jelentős külső gazdasági hatások vannak jelen (vagyis az egyik ország tevékenysége kihat a másikéra), vagy ha komoly méretgazdasági előnyök származnak az országok egységes fellépéséből, ugyanakkor nincs gyökeres eltérés az egyes országokban uralkodó preferenciák között.²⁵

Az EU fejlődése során elsődlegesen olyan intézményi változások születtek, amelyek a *keresleti oldal* szabályozásának közös döntési centrumba koncentrálására, vagy központi befolyásolására irányultak. Erre elsősorban az árfolyam-politikában és monetáris politikában került sor, de részben a fiskális politika területén is. A *kínálati oldalra* vonatkozó döntések centralizálása csak az utóbbi évek terméke. Ide sorolható a Lisszaboni Folyamat is, amely az országok kínálati oldali stratégiáját igyekszik koordinálni. Annak vizsgálata azonban, hogy elméleti megfontolásokból, a fiskális föderalizmus szempontjából mennyire indokolt a kínálati oldal koordinált fejlesztése, a Lisszaboni Folyamat elindítása előtt elmaradt.

A LiS gondolatmenetét annak legfőbb ideológusa a következőképp vázolja fel. Az USA-ban kifejlődött a tudásalapú társadalom. E paradigma megvalósításában Európa lemaradt. Ha minden változatlan marad, akkor az unió fokozottan lemarad a gazdasági növekedésben, és emellett megnő a munkanélküliség és a társadalmi kirekesztettség veszélye. A szükséges intézményi reformoknak nemcsak nemzeti, hanem európai dimenziója is van. A nemzeti eltérések ellenére az EU országai a strukturális alkalmazkodás közös problémáival néznek szembe és hasonló keretfeltételek között működnek. Ebből következik, hogy

²⁵ V.ö. Oates [1999] és Tabellini–Wyplosz [2004]. A kérdés abban az esetben is vizsgálható és vizsgálendő, amikor a politikusokról nem feltételezhető, hogy az össztársadalmi jólétet szolgálják, mert politikai korlátok között, az újraválasztás érdekeitől közvetlenül vezérelve, vagy szervezett érdekcsoportok befolyása alatt hoznak döntéseket. Ennek részletezésére itt hely hiányában nem térünk ki.

az intézményi reformok végrehajtásához a nemzeti politikák mellett az európai szintű koordinációnak is jelentős szerepet kell szánni (lásd *Rodrigues* [2002a] 14. oldal).

A Lisszaboni Stratégiáról a 2004-es évben megjelentek már némi kritikát is megfogalmazó elemzések. Ezek közül *Tabellini–Wyplosz* [2004] és annak változatai,²⁶ foglalkoznak azzal, hogy a LiS-ben megfogalmazott, kétségtelesen fontos reformok közül melyeket érdemes és hatékony EU-szinten centralizálni, illetve onnan koordinálni. A szerzők épp a fiskális föderalizmus alapelveit követve kijelentik: a kínálati oldal gazdaságpolitikáinak központi koordinálása *általános szabályként nem fogadható el*. Abból a feltevésből kell kiindulni, hogy minden ország, ha hatékony kínálati oldali politikát folytat, abból maga profitál; emellett az általa elhatározott és megvalósított intézkedéseivel társainak nem árt, sőt inkább használ. A tagországok között a kínálati politikákkal folytatott verseny *a priori* előnyös. Ez alól csak azok az intézkedések képeznek kivételt (és ezért központi szabályozásuk indokolt), amelyek minden termelő részére biztosítják az egyenlő hozzáférést az Egységes Piachoz, például visszaszorítják az állami támogatásokat és a versenyt korlátozó torzulásokat.

Külön szót érdemel, hogy a döntések optimális szintjére vonatkozó tudományos megközelítés szerint milyen szerepe lehet az uniónak a foglalkoztatás és a munkapiac területén? Elvégre is a nemzetközi összehasonlító elemzések többsége évek óta épp a munkapiac merevségeiben látja annak az okát, hogy Európa a világ vezető régióitól lemarad. Ugyanakkor a LiS első korai kezdeményezései, a Luxemburgi Folyamat és az Európai Foglalkoztatási Stratégia pontosan a munkapiac reformjának központi vezérlésére irányultak. Nos, Tabellini és Wyplosz kénytelenek megállapítani, a munkapiaci reformok olyan erős és politikailag érzékeny helyi érdekeket sértenek, hogy véghezvitelük csak nemzeti keretek között lehetséges. Az európai szintű irányítás egyszerűen nem rendelkezik elegendő politikai legitimitációval ahhoz, hogy ezen a területen érdemleges hatást érjen el.²⁷ A közösségi szintű koordináció tehát csak igen korlátozott lehet: például szorgalmazhatja külföldi példák megvizsgálását

²⁶ Lásd például *EFN* [2004].

²⁷ Itt tehát a fentiekben felsorolt feltételek közül az egyes országok preferenciái közötti erős különbség képezi akadályát az EU szintű döntés és koordináció létjogosultságának.

a munkapiacok reformjának nemzeti vitái során, de semmi esetre sem erőltethet uniformizált, kész reformcsomagokat a tagállamokra.²⁸

A döntési- és koordinációs szint kérdése mellett, de attól nem függetlenül, felvethető a *végrehajtás* kérdése is. Ez pontosan arra irányul, hogy az uniós szinten (az EU Tanácsában) elfogadott lisszaboni célok követését, és az azok elérésére ugyancsak elfogadott „politikák” tényleges alkalmazását az EU milyen eszközzel tudja a tagországokban elérni? Mint fentebb írtuk, a Lisszaboni Stratégiát többnyire olyan területekre fogalmazták meg, amelyek az uniós szabályok szerint hagyományosan nemzeti kompetenciába tartoznak, ugyanakkor a LiS nyelvezete és kommunikációs mechanizmusa a LiS témáit egy, az uniós és nemzeti kompetenciák közötti szürke zónába igyekezett bevonni.

A végrehajtás valójában a LiS egyik leggyengébb pontja. A szürke zónában bevethető eszközök sokféleségét és vegyes eredményességét egy magyar példa segítségével mutatjuk be. Erre azért van lehetőség, mert érdekes hasonlóság mutatkozik az 1968–1990 közötti magyarországi szabályozási tapasztalatok és a Lisszaboni Folyamat között.

Magyarországon 1968-ban, az „új gazdasági mechanizmus” keretében megszüntették a központi tervek lebontására alapozott közvetlen tervezést, és helyette a tervezés közvetett formáját vezették be. Ez, az akkori elképzelések szerint, úgy működött volna, hogy a népgazdasági tervek és a vállalati elképzelések között ugyan nem volt formális kapcsolat, azonban az ún. pénzügyi szabályozók a vállalatokat a központilag meghatározott tervmutatók megvalósulása felé terelték volna. Ez volt az 1968 előtt kidolgozott elképzelés, és akkor senki sem tudta, hogy az egyik napról a másikra megszüntetett kötelező tervkapcsolatok nélkül nem fog-e az egész szabályozási rendszer összeomlani. A rendszer nem omlott össze, de a pénzügyi szabályozók – hosszú ideig tartó fetisizálásuk ellenére – nem töltötték be a nekik szánt szerepet.

Az 1968 utáni hazai elméleti és empirikus kutatások jelentős része arra irányult, hogy kiderítse, valójában milyen szabályozási mechanizmusok teremtik meg a makroszintű tervezés és a vállalatok viselkedése közötti – viszonylagos – összhangot. A kutatások a következő fontos tényezők hatását mutatták ki.²⁹

²⁸ Lásd *Tabellini–Wyplosz* [2004] 23–26. old.

²⁹ E területen a hazai szakirodalom rendkívül gazdag, így nehéz egyes műveket kiemelni. Ha mégis erre kényszerülünk, akkor *Kornai* [1987] és *Antal* [1985] átfogó munkáira kell

- (1) A vállalatok állami tulajdonban (így a tulajdonosi jogokat gyakorló minisztériumok alárendeltségében) maradtak és emellett az állampártnak léteztek vállalati és területi szervezetei. Mindezekben a csatornákon keresztül a Központ büntethette a nem „helyes” vállalati viselkedést, de nem egyszer közvetlen szabályozási feladatot is ellátott.
- (2) Hatottak az erre a célra teremtett és gyakran módosított pénzügyi ösztönzők.
- (3) Az eredeti elvekkel szemben, szűk területen, alkalmaztak központi direktívákat is.
- (4) A beruházások számára a vállalatoknál rendszerint nem maradt elegendő saját forrás. Mivel üzleti alapú bankrendszer nem épült ki, a vállalati beruházások finanszírozása állami-hatósági feladat volt, s így a Központ a beruházási döntésekre komoly befolyást gyakorolt.
- (5) Fontos szerepe volt a részvételnek és az erkölcsi nyomásnak: a vállalatok maguk is részt vettek a makrogazdasági tervek és szabályozók kialakításában (a korszak új fogalma: a szabályozó-alku), ugyanakkor nem térhettek ki az erkölcsi nyomás alól, amely ellátási kötelezettségre, importtarékosságra, az áremelkedés korlátozására és egyéb össztársadalmi célokra hivatkozva a központi elképzelések teljesülése felé terelte őket.

Most térjünk vissza a Lisszaboni Folyamathoz. Itt, akárcsak az 1968 utáni magyar viszonyok között, létezik egy valójában korlátozott eszközökkel rendelkező központ (ezt az Unió csúcsintézményei alkotják), amely szeretné terveit az alsó szintekkel végrehajtatni, mégpedig úgy, hogy nem rendelkezik ehhez kellő formális kompetenciával.

Nyilvánvalóan a közvetett tervezés és irányítás 1968 és 1990 között létezett magyarországi gyakorlata nem alkalmazható általános sémaként minden hasonló szabályozási helyzetre. Ugyanakkor a két évtized alatt – több-kevesebb sikerrel – a magyar gazdaságban sokféle szabályozási csatornát kipróbáltak. Ezért érdemes a fenti (1)–(5) pontokat áttekintve megvizsgálni, hogy a LiS végrehajtási mechanizmusa és a magyar közvetett tervezés és szabályozás gyakorlata milyen hasonlóságot mutat.

- (1) *Központi tulajdon és állampárt*: az EU-ban ez nemigen értelmezhető. A tulajdonosi felelősség fogalma ugyan épp a Lisszaboni Folyamattal kap-

utalnunk, valamint a kor egy sajátos és rendkívül informatív műfajára a vállalati esettanulmányokra, amelyek sorából itt a *Tardos* [1980] gyűjteményes kötetet említjük meg.

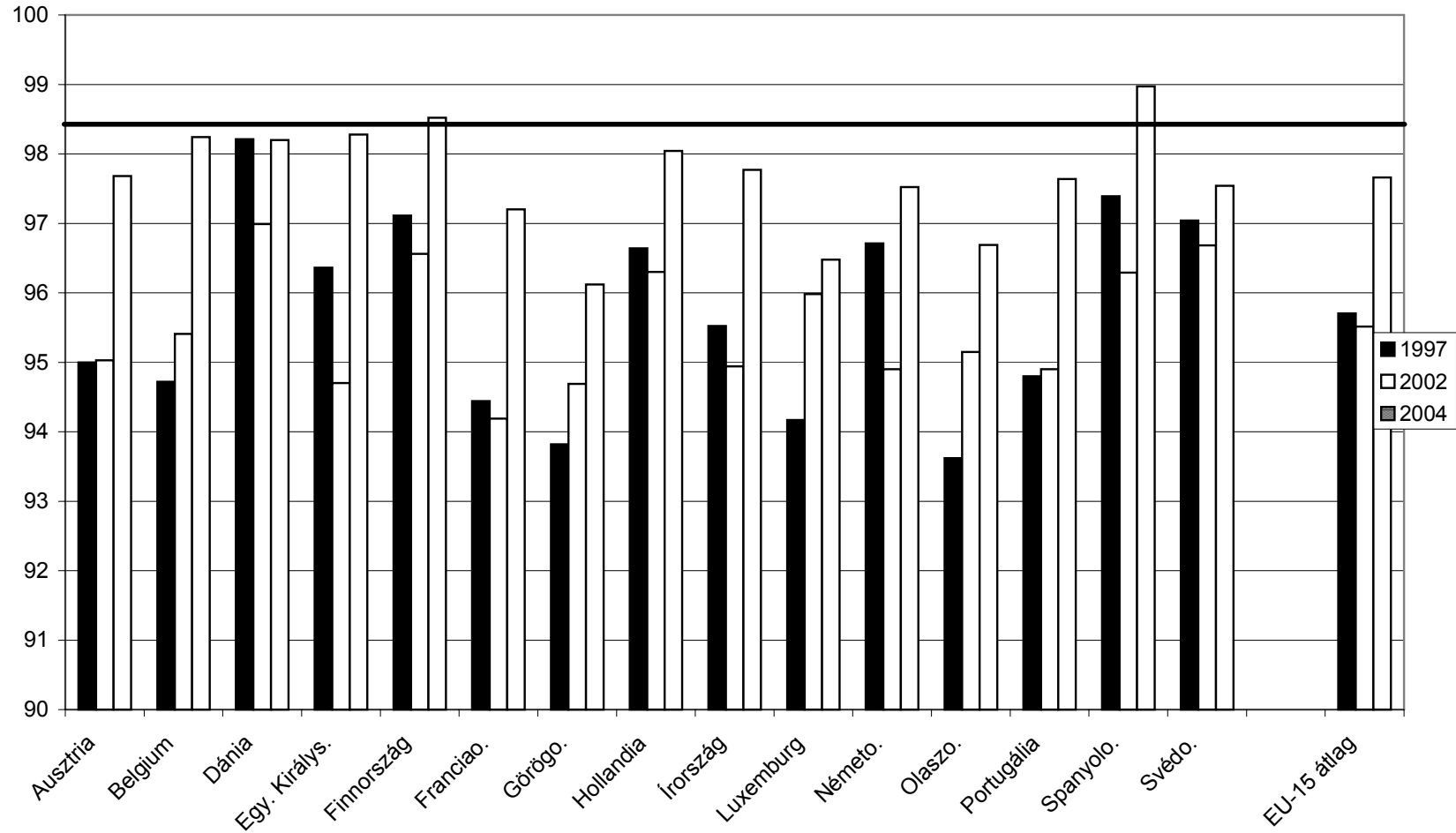
csolatosan egyre gyakrabban felmerül, de fordított irányban és nem igazi tulajdonosi jogviszonyra utalva. Például a már említett Magasszintű Csoportnak a Lisszaboni Folyamatról kiadott jelentése (EC [2004]) több helyütt is a következőhöz hasonlóan fogalmaz: „Ahhoz hogy profitáljanak belőle, a tagállamoknak sajátjukká kell tenniük a [lisszaboni] folyamatot és felelősséget érezni iránta” (17. old.).

- (2) *Pénzügyi ösztönzők*, amelyek a tervet jól teljesítők anyagi jutalmazását, és a rosszul teljesítők büntetését eredményeznék, a LiS keretein belül nem léteznek. A Sapir jelentés (Sapir [2003]) azonban javasol egy ilyen rendszert, mégpedig a kutatás, fejlesztés és az oktatás területén jól teljesítő tagállamok illetve intézményeik közösségi támogatására.
- (3) *Központi direktívák* – körülhatárolt területen ugyan, de – léteznek. Itt elsősorban a Belső Piac megteremtésével kapcsolatos szabályokról van szó, tehát azon területről, amelyről már láttuk, szigorúan elméleti szempontból is leginkább itt indokolt a központosított EU-irányítás.

Azt követően, hogy egy, a Belső Piac teljessé tételét szolgáló változtatásban a tagországok megegyeznek, azt direktíva vagy más közösségi szabály formájában teszik közzé. Ezek nemzeti átültetéséről a tagországoknak *kötelező* gondoskodniuk. Mivel a direktívák átvétele sok esetben elhúzódott, az Európai Tanács a Lisszaboni Folyamat keretében azt a célt tűzte ki, hogy 2002. márciusától kezdve lehetőleg egy tagország se maradjon adós a közösségi direktívák több mint 1,5%-ának átültetésével. Sőt, ezt utóbb azzal a célkitűzéssel is megtoldották, hogy két évnél többet egyetlen direktíva nemzeti átültetése se késsen. A vétkesekkel szemben az Unió retorziót is alkalmaz: azon konkrét esetekben mikor a Belső Piacra vonatkozó direktívák átültetése egyáltalán nem halad előre, a Bizottság az EU bíróságainál jogsértési eljárást indít az adott tagország ellen.

Az 5.sz. ábrán bemutatjuk, a direktívák nemzeti elfogadtatása érdekében tett erőfeszítések sikeresek voltak: a direktívák átvételében jelentkező lemaradás 1997 óta minden tagországban jelentősen csökkent. Ugyanakkor a kitűzött célt, a 1,5%-ot az Unió átlagában nem sikerült elérni.

5. ábra: Az Egységes Piacra vonatkozó EU-direktívák nemzeti jogrendbe való átvételének aránya, %



Forrás: saját számítás az Európai Bizottság Belső Piac főigazgatóságának honlapján található jelentések adatai alapján

- (4) Az EU jelentős mértékben nyújt *beruházási támogatást*, mégpedig elsősorban az elmaradottabb tagállamoknak az ún. Strukturális és Kohéziós Alapokból. Ezek a támogatások azonban a mai napig közvetlenül nemigen szolgálhatták a lisszaboni célokat. Ennek oka, hogy az EU folyó, 2000-2006-ra szóló költségvetését még a LiS megfogalmazása előtt állították össze és fogadták el, s emellett az EU költségvetési rendszere igen merev, utólagos módosítására lényegében nincs lehetőség. A Sapir jelentés nyomán a 2007-2013-as költségvetési időszakra vonatkozó javaslatok már tartalmazznak egy olyan költségvetési kategóriát, amely az EU versenyképességének növelését segítené a Lisszaboni Folyamat szellemében. Ez a tétel azonban szerény mértékű: a tervek szerint a teljes költségvetés 12–13%-kát tenné ki.³⁰
- (5) A Lisszaboni Stratégiában, egyéb befolyásoló eszközök hiányában, illetve a meglevő eszközök gyengesége miatt *a részvétel és az erkölcsi nyomás* domináns szerephez jut, elsősorban az ún. *nyitott koordináció* keretében. A különféle nemzeti akcióterveket a nemzeti kormányok maguk alakítják ki. Ne felejtsük el, a lisszaboni célok az EU egészére vonatkoznak, azok nemzeti „átfogalmazása” és ütemezése ugyanakkor minden egyes tagországnak a maga feladata – amit aztán a Bizottság és a tagországok kritikus szakemberei és politikusai előtt tárgyszerűen meg kell tudni indokolni. A számtalan mutatószám és tematikus eredménytábla mind lehetőséget ad arra, hogy az egyes tagországokat elhelyezze a többihez képest. Az EU tavaszi tanácsuléseire készült értékelések évek óta „dicsőség- és szégyentablókat” is tartalmaznak. Illusztrációképp a 3.sz. táblázatban bemutatunk egy ilyen dicsőség- és szégyentablót, amely a Bizottság 2004. tavaszi értékelése alapján készült. Több független kutatóintézet szintén rendszeresen mérleget von, a Bizottságnál szabadabb, sokoldalúbb és tartalmibb módon (lásd *Murray* [2003], [2004], és *World Economic Forum* [2002], [2004]). Az ezekben adott értékelés, akárcsak a Bizottságé, jól esik a dicséretet kapott országoknak, és kellemetlen jelzés az elmarasztaltak számára. Az értékelések általában az északi tagországokat (Finnország, Dánia és Svédország) állítják példaképpül a többi elé, és a dél-európai tagországokat valamint a két lassan mozduló nagyot (Németország és Franciaország) marasztalják el.

³⁰ Erről lásd *Begg* [2004] elemzését.

**A Bizottság által kiemeltnek értékelt teljesítmények
az EU tagországoknak kiemelt lisszaboni mutatószámokban
mutatott relatív teljesítménye alapján**

Kiemelt mutatószámok ¹	Megdícsért országok		Elmarasztalt országok	
	szint ²	változás ³	szint ²	változás ³
	alapján		alapján	
1. Egy főre jutó GDP	ie, lu	gr, ie	es, gr, pt	de, nl, pt
2. A munka termelékenysége (2003)	be, fr, ie, lu dk, nl, se, uk	gr, ie es, it, nl	gr, pt be, es, gr, it	it, lu, nl, pt at, be, de, dk, pt, uk
3. Foglalkoztatási ráta (2002)	dk, pt, se, uk	fi, fr, nl	at, be, it, lu	at, gr, pt
4. Idősebbek foglalk. rátája (2002)	at, fi, ie, se	be, pt	es, pt	de, es, fi, lu, se
5. Oktatási szint (2003)	fi, se	be, dk, fi, se	es, gr, ie, it, pt	gr, ie, nl
6. K+F kiadások (2002)	at, be, es, lu, nl	be, fr, fr, se	dk, fi, se	dk, it, nl, pt
7. Árak relatív szintje (2002)	at, es, gr, pt	dk, es, gr, it	se, uk	de, ie, nl, pt
8. Állóeszköz-beruházás (2002)	de, dk, fi, nl, se	uk	gr, ie, pt	ie, se
9. Szegénységi kockázat (2001)	at, lu, nl	be, es, fr, it	gr, it	dk, lu, pt
10. Tartós munkanélküliek (2002)	at, nl, pt	es, fr, gr	be, es, fi, it	de, fi
11. Fogl. reg. szóródása (2002)	de, lu, se, uk	dk, se	at, es, ie, pt	ie, se
12. Üvegházi hatás (2001)	at, dk	be, fi, ie	fi, gr	at, es
13. Energiaintenzitás (2001)	dk, se, uk	gr	es, gr, ie, pt	at, es, it
14. Szállítási volumen (2002)				
Összesítve a leggyakrabban dícsért, ill. elmarasztalt országok (a gyakoriság szerinti sorrendben)	se, at, dk, lu, nl	gr, be	gr, pt, es, it	pt, de, nl

1 A mutatók ismertetését lásd a szövegben

2 A legutolsó rendelkezésre álló statisztikai adat alapján, mutatóként változóan 2001, 2002 vagy 2003

3 1999 és a szintr vonatkozó legutolsó rendelkezésre álló adat éve közölt

Az országnevek rövidítése:

at – Ausztria, be – Belgium, de – Németország, dk – Dánia, es – Spanyolország, fi – Finnország, fr – Franciaország, gr – Görögország, ie – Írország, it – Olaszország, lu – Luxemburg, nl – Hollandia, pt – Portugália, se – Svédország, uk – Egyesült Királyság

Forrás: összeállítás a CEC [2004a] Annex 1., 15. és 16. táblázata alapján

Az erkölcsi nyomás kifejtésére ezen kívül az unió kommunikációs és tárgyalási gépezetének működése számtalan lehetőséget nyújt. Az ütemterv szerint készülő dokumentumok és azok értékeléseinek szervezett vándorlásán kívül

mindenekelőtt létezik az állam- és kormányfők tavaszi csúcstalálkozója, amelyet jelentős részben a LiS-nek szentelnek; az EU Tanácsa – különböző formációkban, a szakminiszterek részvételével – évente 60-70 alkalommal ülésezik; emellett e Tanácshoz, illetve a Bizottság munkájához kapcsolódóan nemzeti államigazgatási szakemberek mintegy 200 munkacsoportban és 250 bizottságban vesznek részt. Ezek nem mindig a Lisszaboni Stratégia ügyeit vitatják, de azért elegendő alkalom adódik az erkölcsi nyomás kifejtésére azokkal szemben, akik jelentősen elmaradni látszanak a közös céloktól.

A fentiekből látszik, a Lisszaboni Folyamat végrehajtásának súlyponti eleme egyértelműen a nyitott koordináció. Ugyanakkor az elmúlt években bebizonyosodott, hogy ez az eszköz rendkívül kis határfokú. Ahogy a Sapir Jelentés egyik szerzője írja: „az önkéntes koordináció nem más, mint fogatlan oroszlán” (*Pisani-Ferry* [2003]). Mások szintén hasonló eredményre jutottak.³¹

4. A LISSZABONI FOLYAMAT HASZNA ÉS JÖVŐJE

A cikk eddigi részében igyekeztünk elemezni a Lisszaboni Folyamat sajátosságait, köztük nem egy rejtélyes tulajdonságát. Ennek során számos kritikus megállapítást tettünk, elsősorban a LiS olyan strukturális gyengeségére vonatkozóan, amely már kezdettől fogva szinte determinálta, hogy az ambiciózus célok nem fognak teljesülni. A cikk befejező részében, szemben a korábbi bíráló megjegyzésekkel rámutatunk a LiS erényeire és pozitív hozamára. Végül megpróbáljuk felmérni, milyen jövő vár a Lisszaboni Stratégiára, mégpedig annak alapján, hogy az Unió mennyire haladt előre a LiS eltökélt és kíméletlen vizsgálatában, és az EU intézményei mennyire elszántak a LiS újraértékelésére.

A LiS kétségtelen előnye, hogy a kontinens országai előtt álló hosszú távú, stratégiai jelentőségű problémákat napirendre tűzte, és az intézményi reformokról való gondolkodást permanensé tette. Ilyen problémák a következők: a növekedési folyamat sajátosságai a fejlett gazdaságokban és a világgazdasági nagyrégiók közti gazdasági verseny; az infokommunikáció szerepe a terme-

³¹ *Pelkmans–Casey* [2004] például ezt írja: „...egyértelműen kiderült, hogy a gazdasági unió koordinálási mechanizmusát olyan gyengén tervezték meg, hogy az nem lehet hatásos. Dumából és jelentések irogatásából nem lesz gazdasági növekedés.” (10. old.)

lésben, a fogyasztásban, és általában a nemzetgazdasági szintű hatékonyság növelésében; a kutatás, fejlesztés és innováció megváltozott szerepe a fejlett országokban, szervezésük és finanszírozásuk eltérő útjai (általában a tudásalapú gazdaság paradigmája); a foglalkoztatás egymástól eltérő lehetséges modelljei és azok következményei; a népesség előregedésének hatása az európai jóléti modell fenntarthatóságára, az új modellek kidolgozásának szükségessége.

A Lisszaboni Folyamat emellett az egyes tagországok kormányait, szakapparátusát is stratégiai szemléletre, az intézményi alternatívákban való gondolkodásra ösztönzi. A nyitott koordináció módszere közelhozza egymáshoz a tagállamok azon szakembereit és államigazgatási munkatársait, akik hasonló területen dolgoznak; ezek kicserélhetik egymással tapasztalataikat, megismerhetik az adott funkciók megvalósításában alkalmazott új, élenjáró megoldásokat.

A Lisszaboni Folyamat jövője szempontjából döntő év 2005, amikor az új Bizottság és az újjáavasztott és kibővített Európai Parlament megkezdí munkáját, s a LiS félidei értékelése napirendre kerül. Az EU csúcsszervei eddig két jelentős vizsgálatot rendeltek meg a Lisszaboni Folyamatról, az egyik a Sapir Jelentés (*Sapir* [2003]) néven, a másik a Kok Jelentés néven vált ismertté (*EC* [2004])³². A két jelentés tartalma és fogadtatása fontos jelzés lehet arra nézve, milyen alapossággal és önkritikával képes az EU kezelni saját kezdeményezéseit, és mennyire kész korrigálni esetleges hibáit.

Hadd hívjuk itt fel a figyelmet arra, hogy a Lisszaboni Folyamat kapcsán az Európai Unió történetének egyik legnagyobb kudarca előtt áll. Az EU eddigi intézményi reformjai és kibővítései kivétel nélkül mindig a kitűzött határidőre és sikeresen zárultak. Olyan jelentős, összetett és feszített munkát igénylő intézményi reformok, mint az Egységes Piac megteremtése 1992-re, az Európai Monetáris Unió tető alá hozása 1999-re, vagy éppen tíz ország csatlakozása 2004-ben, mind az előre eltervezett időre, és tartalmilag lényegében eredményesen befejezett akciók voltak. A Lisszaboni Folyamat szintén egy határidőhöz kötött komplex reformfolyamat, amely azonban minden bizonnyal messze nem fogja teljesíteni a benne megfogalmazott célokat.

³² Ez utóbbi nem tévesztendő össze a 2003-ban, a foglalkoztatásról született Kok Jelentéssel: *CEC* [2003b].

A Sapir Jelentés neves közgazdász és politológus kutatók műve³³, míg a Kok Jelentés szerzői gárdájában politikusok, vállalatvezetők, szakszervezeti vezetők és kutatók is helyet kaptak.

Az André Sapir által vezetett Független Magasszintű Munkacsoportot Romano Prodi 2002 júliusában kérte fel, hogy elemezze, miként lehet a Lisszaboni Folyamat céljait elérni, ugyanakkor az EU kibővítése nyomán az új tagországok felzárkózását is elősegíteni. Az alapos és tudományos igénnyel megírt tanulmány elemzi, hogy az EU miért teljesít növekedési lehetőségei alatt, és a magyarázatok között szerepelteti többek között a túlhaladott intézményi rendszert, a makrogazdasági politikában elkövetett tévedéseket, és az EU irányítási rendszerének gyengeségeit. A munkacsoport szerint a Lisszaboni Stratégiát erőteljes ambíciók és gyenge irányítási eszközök jellemzik. Ilyen helyzetben vagy a célkitűzésekből kell egyeseket elhagyni, vagy az eszközöket kell a célokhoz igazítani. Javaslatok mindenesetre óvatosak: az irányítás és az alkalmazott eszközök javítására irányulnak, s nem a célkitűzések módosítására vagy visszavonására. Sőt, az Egységes Piac dinamizálására, a tudásba való beruházások elősegítésére szólítanak fel. E mellett azt javasolják, hogy az EU ne csak szankcionáljon, de jutalmazzon is, és irányítási technikájában nagyobb szerepet juttasson a költségvetésnek.

A Sapir bizottságnak az EU költségvetésről írott javaslatai nagy vihart váltottak ki, mert a dokumentum egy szent tehénhez, a költségvetés hagyományos struktúrájához mert hozzányúl. ³⁴ Két bizottsági tag (a mezőgazdaságért és a kohézióért felelős biztosok) a javaslatok e részéből azonnal botrányt csinált; ausztriai interjúink tanúsága szerint a közvetlenül érdekelt tagországok kormánytisztviselői sem lelkendeztek. Ezt követően Romano Prodi gyorsan elhárította magát az általa létrehozott tanácsadó bizottság javaslataitól. A Sapir Jelentés publikálása idején a figyelem egyébként is a kidolgozás alatt álló EU

³³ Szerzői: André Sapir, Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Vinals, Helen Wallace.

³⁴ Javaslatuk szerint a költségvetés 45%-át a növekedés elősegítésére (K+F, tanítás és képzés, infrastruktúra), 35%-át a konvergencia támogatására, és 10%-ot a szerkezeti váltás elősegítésére (az állás nélkül maradt dolgozók és a mezőgazdaság számára) kellene elosztani (lásd *Sapir* [2003], és *Pisani-Ferry* [2003]).

Alkotmányra összpontosult; így történhetett meg, hogy ezt az értékes munkát gyorsan félretették.³⁵

A Wim Kok, volt holland miniszterelnök vezette, ún. Magasszintű Csoport az Európai Tanács 2004. márciusi határozta nyomán alakult meg a Lisszaboni Folyamat értékelése céljából. A csoport jelentése meglehetősen korlátozottan tartalmaz a LiS lényegére vonatkozó kritikai észrevételeket. Úgy lehetne jellemezni, hogy konstruktív dokumentum, amely annyiban emlékeztet a szocializmus időszakának tervteljesítési értékeléseire, hogy kimondja: a Lisszaboni Stratégia helyes és megalapozott terv, csak a végrehajtással vannak bajok. A fő probléma, hogy az elkötelezett politikai cselekvés hiányzott. E mellett azonban a Jelentés rámutat arra, hogy a túl sok célkitűzés megterheli a stratégiát, a koordináció szegényes, és a prioritások nem egyszer egymással ellentmondásba kerülnek. A dokumentum azt javasolja, hogy a jövőben a LiS összpontosítson két célra, a gazdasági növekedésre és a foglalkoztatás bővítésére. Az EU-nak és a nemzeti kormányoknak jobban kell azonosulniuk az LiS főbb céljaival, át kell venniük a reformfolyamat politikai irányítását, és az Unió lakosságát is mozgósítaniuk kell az ügy érdekében. Noha a legfőbb cél a növekedés és a foglalkoztatás, a Jelentés operatív javaslatokat, szigorún ütemezett akciókat fogalmaz meg öt területre vonatkozóan, mondván, ezeken „határozott cselekvésre, politikai azonosulásra és felelősség viselésére van szükség”. Az öt terület: a tudásalapú társadalom, a Belső Piac, az üzleti légkör, a munkaerőpiac, valamint a természeti környezet fenntarthatósága. A Kok Jelentésben javasolt legfontosabb szervezési újítás egyrészt az, hogy minden tagország kormányának átfogó akciótervet (éves tervet) kellene kidolgoznia a Lisszaboni Stratégiával kapcsolatban, másrészt, hogy újabb intézményeket kíván, a mainál aktívabb módon, bevonni a LiS megkövetelte változások konzisztenciájának vizsgálatába (a nemzeti parlamenteket), a stratégia végrehajtásába (a szociális partnereket), illetve a végrehajtás nyomonkövetésébe (az Európai Parlamentet).

A Kok Jelentésnek összehasonlíthatatlanul kedvezőbb visszhangja volt EU-körökben, mint a Sapir Jelentésnek. Az új bizottsági elnök, José Manuel

³⁵ A Sapir Jelentésből időközben könyv készült egy patinás angol tudományos könyvkiadónál; többnyire ez a sorsa az el nem fogadott reformprogramoknak: *André Sapir et al.* [2004] *An Agenda for a Growing Europe - The Sapir Report*, Oxford University Press, Oxford, 234 old.

Barroso elkötelezett híve a Lisszaboni Folyamatnak, és teljes szívvvel támogatja a Kok jelentést, amelyet az eddigi fejlemények kiváló diagnózisának tart (lásd *CEC* [2004c]). Úgy gondolja, helyes a kifejezés, hogy az általa vezetett Bizottság a „Lisszaboni Folyamat Bizottsága” lesz.

Mindezek után várható, hogy 2005 márciusában az EU csúcsertekezletén, az LiS félidei értékelésekor új lendületet vesz a Lisszaboni Folyamat. Valószínűtlennek látszik, hogy a kiábrándító félidei eredmények miatt a Lisszaboni Stratégiát az EU úgy ahogy van, elvesse. Szerencsére, ahhoz az olcsó magyarázathoz sem fordulnak, hogy az EU a 10 új tagország – kétségtelen rosszabb – mutatói miatt nem képes elérni a lisszaboni célokat 2010-re. Elképzelhető, hogy a LiS határidejét kitolják, vagy a folyamatot nyitott végűvé teszik.

Az eddigi félig titkolt, agyonhallgatott stratégia az EU ügyei között központibb témává válik. Koncentráltabb erőfeszítések lesznek a tagországok tervkészítési és beszámolási tevékenységének szervezésére, az EU keretekben zajló koordinált reformok kidolgozására. A LiS jelszavai talán elterjednek, a közvélemény jobban megismeri azokat. A Lisszaboni Stratégia megoldatlan kérdései azonban, elsősorban az, hogy milyen területen érdemes és lehetséges EU szintű koordinációt megvalósítani, és hogy mi e koordináció hatékony módja – velünk maradnak, és folyamatosan kérdőjelezik meg ezt a magasztos célokat szolgáló stratégiát.

HIVATKOZÁSOK

- Alesina, A. – R. Perotti [2004]: The European Union: A Politically Incorrect View. NBER Working Papers No. 10342, National Bureau of Economic Research (utóbb megjelent a *Journal of Economic Perspectives* Vol. 18. (2004) 4. számában, 27–48.)
- Antal László [1985]: *Gazdaságirányítás és pénzügyi rendszerünk a reform útján*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Begg, I. [2004]: The EU Budget: Common Future or Stuck in the Past? Briefing Note, Centre for European Reform: London
- Blanchard, O. [2004]: The Economic Future of Europe. NBER Working Paper 10310, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2004 február, (utóbb megjelent a *Journal of Economic Perspectives* Vol. 18. (2004) 4. számában, 3–26.)
- CEC [2000a]: The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe; Contribution of the European Commission to the Special European Council in Lisbon, 23–24th March 2000, DOC/00/7, 28. February 2000, Commission of the European Communities, Brussels
- CEC [2000b]: *European Competitiveness Report 2000*. Commission Staff Working Paper, Document SEC (2000) 1823, 30/10/2000, Commission of the European Communities, Brussels
- CEC [2003a]: *European Competitiveness Report 2003*. Commission Staff Working Document SEC (2003) 1299, 12.11.2003, Commission of the European Communities, Brussels
- CEC [2003b]: Jobs, jobs, jobs: Creating more employment in Europe. Report of the Employment Task Force chaired by Wim Kok, Commission of European Communities, Brussels, November 2003.
- CEC [2004a]: Delivering Lisbon – Reforms for the Enlarged Union. Report from the Commission to the Spring European Council, Commission of the European Communities, Brussels, COM(2004)29.
- CEC [2004b]: Extracts from Presidency Conclusions on the Lisbon Strategy by Theme – European Councils: Lisbon (March 2000) to Brussels (June 2004), Commission of the European Communities, Brussels

- CEC [2004c]: Speech by José Manuel BARROSO, President of the European Commission, "The Lisbon Commission". UNICE Competitiveness Day, Reference: SPEECH/04/531, Date: 09/12/2004
- CEC [2004d] *The European Economy: 2004 Review*, ECFIN (2004) REP 50455-EN, Brussels 26. October 2004
- Dierx, A. – Ilzkovitz, F. – Sekkar, K. [2003]: Structural Reforms on European Product Markets: The Cardiff Process. Paper presented at the Conference Economic Coordination in EMU, Bruges, June 2002.
- EC [2004]: Facing the Challenge – The Lisbon Strategy for Growth and Employment (2004). Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, 2004, Brussels: European Communities, November 2004, 51 pages
- EFN [2004]: The Euro-area and the Lisbon Strategy. Report of the European Forecasting Network for the European Commission, Autumn 2004, Milan
- Fagerberg, J. – M. Knell – M. Srholec [2004]: The Competitiveness of Nations: Economic Growth in the ECE Region. *Economic Survey of Europe*, 2004, No. 2. 51–66.
- Gács János – Havas Attila – Valentiny Pál [2004]: A Lisszaboni Folyamatba történő magyar bekapcsolódás lehetőségei, különös hangsúllyal a versenyképesség javítása, az IT, az innováció és oktatás, a teljes foglalkoztatottság és társadalmi kohézió területén. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2004. április. 159 old.
- Jorgenson, D. W. [2004]: Information Technology and the G7 Economies (mimeo). October 14, 2004. Harvard University
<http://post.economics.harvard.edu/faculty/jorgenson/papers/papers.html>
- Kornai János [1987]: A magyar reformfolyamat: víziók, remények és valóság. I–II. *Gazdaság*, 21. évf. 2. szám 5–46, és 3. szám 5–40. old.
- Krugman, P. [1994]: Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, Vol 73. 28–44.
- Lundvall, B-A. – M. Tomlinson [2002]: International benchmarking as a policy learning tool. In: Rodrigues [2002] 203–231.
- Murray, A. [2003]: The Lisbon Scorecard III – The status of economic reform in the enlarging EU. CER Working Paper, London: Centre for European Reform

- Murray, A. [2004]: The Lisbon Scorecard IV – The status of economic reform in the enlarging EU. CER Working Paper, London: Centre for European Reform, March 2004
- OECD [1992] Technology and Economy: The key relationships, Paris: OECD
- Pelkmans, J. – J-P. Casey [2004]: Can Europe Deliver Growth? The Sapir Report and Beyond, CEPS Policy Brief No. 45. Centre for European Policy Studies, London, January 2004
- Pisani-Ferry, J. [2003]: *An Agenda for a Growing Europe*. Powerpoint presentation of the Sapir Report (Sapir, A. et al. 2003)
- Prescott, E. C. [2003]: Why do Americans Work So Much More Than Europeans? Federal Reserve Bank of Minneapolis Research Department Staff Report 321, Minneapolis 200 november
- Presidency Conclusions [2000]: Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000
- Radaelli, C. M. [2003]: The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union? Rapport No. 1, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm: March 2003
- Rhodes, M. [2000]: Lisbon: Europe’s “Maastricht for Welfare?” *ECSA Review* (13:3) Summer 2000,
<http://aei.pitt.edu/archive/00000062/01/lisbonforum.html>
- Rodrigues, M. J. (szerk.) [2002]: *The New Knowledge Economy In Europe - A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*. Cheltenham: Edward Elgar
- Rodrigues, M. J. [2002a]: Introduction: for a European strategy at the turn of the century. In: Rodrigues, Maria João (szerk.) [2002]
- Rodrigues, M. J. [2004]: *European Policies for a Knowledge Economy*. Cheltenham: Edward Elgar
- Sapir, A. et al. [2003]: *An Agenda for a Growing Europe – Making the European System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Commission of the European Communities, Brussels, July 2003, 173 pages
- Tabellini, G. – Ch. Wyplosz [2004]: Supply side Policy Coordination in the European Union. Report prepared for the Conseil de l’Activité Economique. May 2004

- Tardos Márton (szerk.) [1980]: *Vállalati magatartás – vállalati környezet.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- WDI [2003]: World Development Indicators. CD-ROM, The World Bank, Washington DC
- World Economic Forum [2002]: The Lisbon Review 2002–2003 – An Assessment of the Policies and Reforms in Europe. ZEI and World Economic Forum, Geneva
- World Economic Forum [2004]: The Lisbon Review 2004 – An Assessment of the Policies and Reforms in Europe. World Economic Forum, Geneva