

FARKAS BEÁTA

A SIKERES FELZÁRKÓZÁSTÓL A HANYATLÁSIG – A MEDITERRÁN ORSZÁGOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Unió mediterrán országai látványos eredményeket tudtak felmutatni a gazdasági felzárkózásban a 2008-as válság előtt, ma viszont az euróövezet veszélyzónájává váltak. Ez az ellentmondás feloldható, ha megismerjük azokat az intézményi változásokat, amelyek az 1970-es évek világgazdasági válsága és strukturális átalakulása után mentek végbe. A felemás reformokat elfedték az euró bevezetésével járó előnyök, de a 2008-as válsággal kíméletlenül felszínre kerültek ezeknek az országoknak a gazdasági gyengeségei.

BEVEZETÉS

A 2008-as világgazdasági válság előtt nemcsak Olaszország, hanem a később csatlakozott mediterrán országok, Görögország, Portugália és Spanyolország részvételét az európai integrációban olyan sikerként könyvelték el, amely mind a tagország, mind az Európai Unió számára előnyös. Az 1980-as években csatlakozó országok az uniós tagsággal elérhető dinamikus felzárkózás mintái is voltak, példaképek a kétezres években belépő posztoszocialista országok számára. A válság elmélyülése óta számos tanulmány elemezte, hogy az euróövezeti tagsággal elérhető alacsony kamatlábak mellett hogyan „csábultak el” ezek az országok, hogyan jöttek létre külső és belső egyensúlytalanságok. Azóta az Európai Unió egy egész arzenált fejlesztett ki, hogy a jövőre nézve megakadályozza hasonlóak kialakulását.

A válságról szóló elemzések rendszerint az utóbbi évek folyamatait vizsgálják, kevés figyelmet fordítva a mögöttük álló intézményi tényezőkre. Ezért érdemes egy hosszabb történelmi távlatba állítva, az országok közötti különbségekre is figyelve összefoglalnunk, hogyan érhettek el a mediterrán országok gazdasági sikereket, és milyen strukturális, intézményi jellemzőkön múltott, hogy ez nem lett tartós.

1. A MEDITERRÁN ORSZÁGOK FELZÁRKÓZÁSA

Olaszország gazdasági teljesítménye a második világháború utáni egyik „csoda” volt a német és a japán mellett. A '80-as évekig az olasz gazdaság tekintélyes növekedést tudott felmutatni (a '60-as évek átlaga 5,7 százalék, a '70-es éveké 3,8 százalék volt). Az EU-n belüli munkamegosztásban a beruházási javakat előállító északnyugati országokkal szemben az olasz gazdaság a fogyasztási cikkek előállítására szakosodott. A '70-es, '80-as években az észak-keleti térség kisvállalatai ipari körzetekbe, klaszterekbe tömörülve jól alkalmazkodtak a nagyobb rugalmasságot követelő „posztfordista” korszakhoz, megtartva a tradicionális fogyasztási cikkek gyártását, termelésüket kiterjesztették az ezek előállításához szükséges gépekre, berendezésekre. A gazdaság egészének versenyképességét azonban már a '80-as években is

csak folyamatos leértékelésekkel tudták fenntartani. A '90-es évek roppant szerény növekedését a 2000-es években 1 százalék alatti növekedés követte. Úgy tűnik, hogy Olaszország „belefagyott” egy olyan specializációba, amely alacsony képzettségre épül, és a magas növekedésű, magas K+F intenzitású szektorokban a '90-es évektől folyamatosan teret veszít a világpiacon. A kisvállalatok rugalmassági előnyeit felülmúlják olyan intézkedések, mint a megnövelt ráfordítások a K+F-re, információtechnológiára, az emberi tőke fejlesztésére, s ezeket inkább a közép- és nagyvállalatok tehetik meg. Ezt a sommás összegzést nagyban árnyalja, ha figyelembe vesszük az ország kilátástalannak látszó észak-déli kettéosztottságát. Az északi országrészben továbbra is nemzetközi szinten versenyképes vállalati szektort találunk, míg a déli országrész egyre inkább leszakadóban van. 2007-ben a két északi régióban az egy főre jutó GDP az EU27 átlagának 124–126 százaléka, míg a déli régióban 69 százaléka volt. A dinamikus növekedés évtizedeiben a központi kormányzat tetemes erőforrásokat pumpált a déli, elmaradott területekbe, csekély eredménnyel. A források és az eredményekhez fűzött remény egyaránt elfogytak, a '90-es évektől az egyenlőtlenség az ország két fele között újra nő. Ezt egyetlen adattal is jól tudjuk érzékeltetni, 1977-ben a foglalkoztatási rátában az északi és a déli területek között 10 százalékpontos különbség volt, 2003-ban éppen 20 százalékpontos [Simonazzi és szerzőtársai 2009].

A spanyol és a portugál uniós csatlakozás hosszú elszigeteltségnek vetett véget, Franco és Salazar diktatúrája után a demokrácia megerősítése az ibériai félszigeten alapvető európai érdek volt. Noha elvileg Portugália mint az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) alapító tagja, nyitottabb gazdaság volt, a Franco-rezsim mégis előnyösebb gazdasági örökséget hagyott maga után. A portugál gazdaságot az 1974 előtti gyarmati háborúk is megviselték. Az olajválság második hulláma súlyos gazdasági visszaesést okozott, és a demokráciához való visszatérés – felerősítve a bérveteléseket – expanzív fiskális politikához vezetett. A két ország ezzel a bizonytalan háttérrel lépett be az európai integrációba 1986-ban, ekkor az egy főre jutó spanyol GDP az EU15 átlagának 72,5, a portugál 52 százaléka volt. Az ibériai országok esetében nehéz eltúlozni azt a stabilizáló szerepet, amit a közösségi tagsággal járó intézményrendszer átvétele jelentett. A gazdasági fejlődést nemcsak az egységes belső piacba való bekapcsolódás segítette, hanem az EU kohéziós politikájából kapott támogatás is. Például 1994 és 1999 között az uniós segítség a spanyol GDP 1,5, a portugál GDP 3,3 százalékát tette ki.* Az uniós tagságot a lakosság lelkesen támogatta, 2000-re Spanyolország egy főre jutó GDP-je az EU15 átlagának 81, Portugáliáé 74 százaléka lett. A '90-es évek végéig a portugál fejlődés volt dinamikusabb, a gazdaság évente átlagosan 2,5 százalékkal nőtt, míg a spanyol 2,1 százalékkal. Az ezredforduló környékén megfordult a helyzet, a spanyol felzárkózás felgyorsult, a 20 százalék körüli munkanélküliség a 2008-as válság előtt 8 százalékos szintre esett vissza, miközben 5 millió (többségében spanyol ajkú latin-amerikai) bevándorló növelte a munkaerő-állományt az itt is öregedő népességben. 2006-ra Spanyolország egy főre eső GDP-je nemcsak az EU27 átlagát haladta meg, hanem az EU15 átlagát is.

* Érdekes összehasonlítás, hogy Spanyolország közösségi támogatása – nem számítva az agrártámogatásokat! – 1986 és 2006 között a teljes Marshall-terv háromszorosát tette ki [Royo 2008].

gát is megközelítette (98 százalékaival). Az ugyan már ebben az időszakban is árnyékot vetett a spanyol növekedésre, hogy a húzóágazatok a külkereskedelemben részt nem vevő, alacsony K+F tartalmú építőipar, kereskedelem, pénzügyi szolgáltatások, vendéglátás voltak [Royo 2008].

Portugáliában az euróövezetbe való belépés után fellazult a fiskális fegyelem, és a fizetési mérleg deficitje is magas volt. A költségvetési konszolidációs kísérletek nem jártak tartós eredménnyel, mert strukturális reformok helyett bevételnövelésre épültek. A gazdasági növekedés lelassult, sőt 2003-ban kifejezett visszaesés következett be (-0,8 százalék), a konvergencia divergenciába fordult, az egy főre jutó GDP 2006-ban az EU15 átlagának már csak 70 százaléka volt [Royo 2010].

Görögország a második világháború végén kifejezetten agrárország volt, amely a '60-as évektől kezdett el iparosodni, s a nemzetközi turizmus is ekkor indult meg. A világháború után kitörő polgárháború nyomán mély politikai megosztottság maradt az országban. Ez odáig fajult, hogy amikor a következő választások után a jobboldali kormányzat gyöngülésére lehetett számítani, ez ürügyül szolgált ahhoz, hogy egy katonai junta vegye át a kormányzást 1967-ben, ami hét évig tartott. Ebben a politikailag zavaros időszakban a gazdasági növekedés meghaladta az évi 8 százalékot, azonban nem járt munkahelyteremtéssel. A mezőgazdaságból felszabaduló munkaerőt a gazdaság képtelen volt felszívni, aktív kivándorlási politikával távolították el a munkaerő-felesleget (a 15 és 44 év közötti korosztály egyharmada hagyta el Görögországot ebben az időszakban). Azután a '70-es évek közepétől a '90-es évek közepéig 1 százalékot alig meghaladó növekedéssel stagnálás közeli állapotba került a görög gazdaság. Ebben az olajválság recessziós hatásán kívül közrejátszottak a demokráciával kapcsolatos felfokozott jóléti várakozások. A béremelések a beruházások rovására mentek, és az állami költekezés kétjegyű költségvetési deficithez vezetett. Ráadásul a diktatúra bukása után a kormány hatalmas államosításba kezdett, Görögország ezen a téren utolérte Olaszországot és Portugáliát. A '80-as évek ipari válsága elsősorban a nagy- és középvállalatokat sújtotta, miként Olaszországban, itt is a vállalatok méretcsökkentése volt a válasz. A textil- és élelmiszeriparban kifejlődött az alvállalkozó kisvállalatok hálózata. A kisvállalatoknál a nem fizetett családtagok alkalmazása és az informális munkavégzés ekkoriban lett a költségcsökkentés elterjedt eszköze. A válsággal járó munkanélküliség ellensúlyozására felduzzasztott létszámú, kedvező feltételekkel foglalkoztatott állami alkalmazotti kör és a kisvállalatok többnyire informálisan dolgozó munkásai közötti munkapiaci szakadék elmélyült. A '90-es években az európai integráció egységes belső piaci programja, majd a Maastrichti Szerződés nyomán a görög gazdaságban is végbement némi dereguláció, privatizáció [Karamessini 2009]. Mindezek azonban keveset változtattak azon, hogy a görög állam érdekcsoportok foglyaként működött, gyöngye közigazgatási teljesítményt nyújtott, és európai uniós viszonylatban kiemelkedően korrupt volt. A gyöngye piaci intézményrendszer ellenére a gazdaság a válság előtti évtizedben 3-4 százalékos növekedést tudott felmutatni. Ez azzal magyarázható, hogy a pénzpiaci liberalizálás, a termékpiaci dereguláció olyan merev rendszerben következett be, hogy a kismértékű változás is növekedésösztönző volt. Ehhez járult a 2004-es olimpia és az Európai Unióból jövő támogatás hatása [Mitsopoulos-Pelagidis 2011]. Az ingoványos alapokra, azaz a folyó fizetési mérleg deficitje és az államadósság folyamatos emelkedésére épülő növekedés árát a görögök a 2008-as válságban fizetik meg.

2. AZ INTÉZMÉNYRENDSZER KÖZÖS SAJÁTOSÁGAI

Az egyes országokról szóló esettanulmányok [Banyuls és szerzőtársai 2009, Bragues 2011, Della Sala 2004, Karamessini 2009, Kornelakis 2011, Royo 2008, Simanazzi és szerzőtársai 2009] összevetéséből kiderül, hogy a mediterrán országok az 1973-as olajválságot követő évtizedekben csak felemás módon alkalmazkodtak az akkoriban végbemenő világgazdasági változásokhoz. Ezeket a strukturális, intézményi hiányosságokat a kedvező világgazdasági folyamatok, az uniós tagsággal járó előnyök hosszabb időre el tudták fedni. Ugyanakkor a különböző történelmi utak ellenére a mediterrán országok intézményi felépítésében, illetve ezek átalakulási módjában szembeötlő hasonlóságokat találunk.

Olaszországban az észak-déli megosztottság, a többi három országban autoriter és/vagy kifejezetten diktatórikus rendszerek hagyatéka nyomot hagyott a piacgazdaság intézményrendszerén, és a mai napig akadály az északnyugati országokban sikeres megoldások átvételében.

A nagyvállalatok tulajdonosi szerkezete koncentrált, többnyire családi tulajdonban vannak. A kis és középvállalati szektor kiterjedt, hatékonyságában, innovációs kapacitásában messze elmarad a nagyvállalati szektortól. Az informális, illegális gazdaság mérete is jelentős, a '90-es évektől a bevándorlók nagy része itt talál munkát. Az informális szektor csökkenti az adóalapot, ami szűkíti az állam mozgásterét a szociális problémák kezelésében.

Az állami szektor szerepe a második világháború utáni évtizedekben jelentős volt. A '90-es években privatizációt hajtottak végre (ami Görögország kivételével nagymértékű volt), de a megfelelő versenykörnyezet hiányában mégsem következett be az a hatékonyságjavulás, ami elvileg elvárható lett volna.

Ahol az olajválság utáni stagnálást a '90-es évektől (Spanyolországban, Görögországban) gazdasági növekedés követte, ott is csak külső és/vagy belső egyensúlytalanság árán tudott megvalósulni. Az összes mediterrán ország munkatermelékenységi problémákkal küzd, Portugália és Görögország alacsony szinten maradt némi javulás mellett, Spanyolország, de még inkább Olaszország kifejezetten divergált az EU15 átlagához képest. Az alacsony szintű K+F ráfordítások, a gyöngye innovációs teljesítmény mellett nem meglepő a szerény haladás vagy kifejezett romlás a munkatermelékenységben. A versenytársak megjelenése mind az EU-n belül (az új tagállamok), mind az EU-n kívül (Kína, India, más feltörekvő országok) piacvesztéshez vezetett. Az olajválság utáni korszakban, a '80-as évektől a monetáris unió előszobájáig mindegyik mediterrán ország a valutaleértékelés eszközével próbálta fenntartani a versenyképességét.

Az oktatási rendszerben a saját múltjukhoz képest nagy nyitás történt, de európai viszonylatban az oktatási rendszer minősége alapján a mezőny végén helyezkednek el.

A második világháború utáni évtizedekben a munkapiac a termékpiachoz hasonlóan mindegyik mediterrán országban erőteljes állami szabályozás mellett, rugalmatlanul működött. A liberalizálás megkezdődött a '80-as években, de határozott reformok csak a '90-es évektől következtek be. Ugyanazt a logikát követték, mint a nyugat-európai országokban, azaz a szervezett nagyipari munkások legalább részben meg tudták őrizni a kedvezőbb munkajogi helyzetüket, ezért a határozott

vagy részidős munkaszerződéseket, a csökkentett munkajogi kötelezettségeket az alacsonyabb képzettséget igénylő, rosszabbul fizetett területeken, főként a szolgáltatási szektorban vezették be. Erre az is lehetőséget adott, hogy a munkapiac mindig is szegmentált volt, a kisvállalkozásokban dolgozók még a szakszervezetek fénykorában sem voltak szervezettek. A „szélekről” indított reformok még inkább szegmentált munkapiacot hoztak létre, mint a nyugat-európai országokban.

A munkaügyi kapcsolatokat a diktatúrák idején meghatározta, hogy nem működtek szabad szakszervezetek; vagy nem működhettek legálisan (Spanyolországban), vagy csak etatista korporatív keretekben (Görögország, Portugália). A demokratikus átalakulás után a három államban, valamint Olaszországban a szakszervezetek akkor is osztályharcos magatartást tanúsítottak, amikor a konfliktusok mellett egyezmények születtek (pl. Olaszországban a '80-as évek második felében megegyeztek a béremelések mérsékléséről, Spanyolországban '77-ben megkötötték a Moncloa-paktumot). A konfliktusok ereje a szakszervezeti szervezettség csökkenésével és az uniós szinten elfogadott szociális partnerség eszméjének hatására a '90-es évektől enyhült.

A jóléti rendszerre mindenütt jellemző, hogy erőteljesen támaszkodott a családra, a gyerek- és idősellátás intézményei fejletlenek voltak, univerzális ellátás helyett reziduális, fragmentált szolgáltatásokat nyújtott. A jóléti rendszer legfontosabb eleme a nyugdíjrendszer, ami a foglalkoztatási státusz, azaz a társadalmi hierarchiában elfoglalt hely védelmét szolgálta a nyugdíjas években. Több-kevesebb elmozdulás mindenütt történt abba az irányba, hogy az egy (férfi) fenntartóra épülő családmodell helyett a kétkeresős modellhez igazítsák a szociálpolitikát. Az északi országokkal szemben a nők itt úgy jutottak munkavállalási lehetőségekhez a '90-es években, hogy a piacliberalizálás jegyében csökkentett állami újraelosztásból már kevesé futotta a gyerek- és idősellátás intézményeinek fejlesztésére. Az öregedő társadalmakban a nyugdíjrendszer megnyirbálása sem maradhatott el. Spanyolország jutott legmesszebbre egy alacsony szintű, univerzális (már nem a foglalkoztatási státuszhoz kötődő) rendszer kialakításában.

3. ÖSSZEGZÉS

A mediterrán országokban a '80-as évek világgazdasági átalakulására nem válaszoltak olyan átfogó reformokkal, mint az északi országok. Útfüggő és járulékos (inkrementális) reformjaik inkább a nagy nyugat-európai országokéira emlékeztetnek, azonban jóval kevésbé formálták át a gazdaságaikat, mint azokban az országokban, és gyakran hoztak létre nem hatékony, „hibrid” megoldásokat. Éppen azokon a területeken nem hoztak áttörést, amelyek a tartós növekedés szempontjából kritikusak. A mediterrán országok kutatói nem véletlenül beszélnek erőtlen, „mímelt” reformokról, amiben azért vannak lényeges fokozatbeli különbségek az országok között.

A fenti rövid intézményi áttekintés alapján is megállapíthatjuk, hogy nemcsak az euróövezet rövid távú válságkezelésének sikere a nyitott kérdés. Hosszabb távon az dönti el a mai összetételű euróövezet fenntarthatóságát, hogy a 2008-as válság után a mediterrán országokban a reformokhoz való társadalmi-politikai hozzáállás megváltozik-e az elmúlt évtizedekéhez képest, illetve azok az adminisztratív eszközök,

amiket az európai gazdasági kormányzás felsorakoztat, képesek-e strukturális változásokat kívülről kikényszeríteni.

IRODALOM

- Banyuls, J.-Miguélez, F.-Reico, A.-Cano, E.-Lorente, R. (2009): The Transformation of the Employment System in Spain: Towards a Mediterranean Neoliberalism? in: Bosch, G.-Lehndorff, S.-Rubery, J. (szerk.): *European Employment Models in Flux. A Comparison of Institutional Change in Nine European Countries*. Basingstoke - New York: Palgrave Macmillan
- Bragues, G. (2011): *Portugal's Plight: Social Democracy at Fault*.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1783889>. Lekérdezve: 2012. 08. 14.
- Della Sala, V. (2004): The Italian Model of Capitalism: on the Road between Globalization and Europeanization? *Journal of European Public Policy* 11(6): 1041-1057.
- Karamessini, M. (2009): From a State-Led Familistic to a Liberal, Partly De-familialized Capitalism: The Difficult Transition of the Greek Modell. in: Bosch, G.-Lehndorff, S.-Rubery, J. (szerk.): *European Employment Models in Flux. A Comparison of Institutional Change in Nine European Countries*. Basingstoke - New York: Palgrave Macmillan
- Kornelakis, A. (2011): Dual Convergence or Hybridization? Institutional Change in Italy and Greece from the Varieties of Capitalism Perspective. *CEU Political Science Journal* 6(1):47-82.
- Mitsopoulos, M.-Pelagidis, T. (2011): *Understanding the Crisis in Greece. From Boom to Bust*. Hampshire-New York: Palgrave Macmillan
- Royo, S. (2008): *Varieties of Capitalism in Spain. Remaking the Spanish Economy for the New Century*. Basingstoke - New York: Palgrave Macmillan
- Royo, S. (2010): Portugal and Spain in the EU: paths of economic divergence (2000-2007). *Análise Social* 45:209-254.
- Simonazzi, A.-Villa, P.-Lucidi, F.-Naticchioni, P. (2009): Continuity and Change in the Italian Model. in: Bosch, G.-Lehndorff, S.-Rubery, J. (szerk.): *European Employment Models in Flux. A Comparison of Institutional Change in Nine European Countries*. Basingstoke - New York: Palgrave Macmillan