

Mirosław Ksiezopolski

A szociálpolitika fejlődésének kilátásai Lengyelországban a következő években*

Az utóbbi másfél évben mélyreható politikai és gazdasági változások mentek végbe Lengyelországban, és végleges érvénnyel megindult az államszocialista rendszerből piacorientált gazdasággá való átalakulás folyamata. E változások a szociálpolitikát sem kerülték el, ámbar emezt a politikai és gazdasági reformok észrevehetően háttérbe szorították. Ebben a tanulmányban szeretném átgondolni, melyek a szociálpolitika fejlődésének kilátásai a következő években. Ezt megelőzően azonban le kívánom írni a kilencvenes évekig folytatott szociálpolitikát, bemutatni a politikai és gazdasági átalakulás nyomán tett intézkedéseket, és megvizsgálni azt a két fő társadalmi kérdést, amellyel a kormánynak a következő években foglalkoznia kell, nevezetesen a szegénységet és a munkanélküliséget.

Lengyel szociálpolitika a kilencvenes évekig

A második világháború után a szociális szolgáltatások és szociális segélyek meglehetősen jól fejlett rendszerét hozták létre Lengyelországban. Elvben ez a rendszer megfelel a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egyezményeiben és különféle nemzetközi szerződésekben lefektetett normáknak és szabványoknak. Alapja a klasszikus társadalombiztosítási modell, amely elfogadja, hogy a segélyekre és szolgáltatásokra való jog a foglalkoztatottságtól és/vagy előző járadékfizetéstől függ. A lengyel Alkotmányban lefektetett számos társadalmi jog közül csak a munkához és az oktatáshoz való jog feltétel nélküli, minden egyéb, az egészségügyi ellátásra, betegség vagy munkaképtelenség esetén való segélyezésre, szülési és gyermekgondozási segélyre, üdülésre való jog a munkaviszonytól függ. Az állampolgárság alapján nyújtott, egységes összegű, általános segélyek – néhány kivételtől eltekintve – gyakorlatilag nem léteztek.

Mínthogy nem létezett munkanélküliség, és minthogy a munkához való

* A szerző e tanulmánnyal szerepelt a *European Centre for Social Welfare Policy and Research* szervezésében a Varsói Egyetemen 1991. április 11. és 16. között megrendezett nemzetközi tudományos konferencián.

jog elválaszthatatlanul egybefonódott a munkára való kötelezettséggel, abból indultak ki, hogy egy szocialista társadalomban minden állampolgár képes keresetéből fenntartani magát, s ez kötelessége is. Ezért nézték le a szociális segélyben részesülőket. Az ötvenes évek első felében, aki nem állt munkaviszonyban, általában segélyt sem kaphatott. („Mindenkinek joga van a munkához, és aki nem dolgozik, ne is egyék.”) Egészen 1990-ig szociális segély szinte kizárólag az önálló életvitelre képtelen egyéneknek, mindenekelőtt öregeknek és rokkantaknak jutott.

Paradox módon, a társadalmi jogok és a munkakötelezettség közötti szoros összefüggés ellenére, a lengyel szociálpolitikának soha nem volt sok köze a hagyományos „segíts magadon”-ideológiához. Talán logikátlanak tűnik, de az egyéni teljesítmény növelésére irányuló nyomást meglehetősen sikerrel kapcsolták össze olyan erőfeszítésekkel, hogy ugyanezeket az egyéneket megfosszák a biztonságukért és jólétükért való felelősségtől. Ezt főképpen a központi bérszabályozás tette lehetővé. A háború utáni időszakban mindvégig szándékosan alacsony szinten tartották a béreket. A bérpolitika tűrhető megélhetést biztosított minden foglalkoztatottnak, de nagyon megnehezítette, hogy az emberek egyéni munkateljesítményük növelésével sokkal magasabb életszínvonalat érjenek el.

Ugyanakkor az alacsony bérek következtében gyakorlatilag semmi tere nem maradt az ember saját boldogulását szolgáló egyéni kezdeményezésnek; úgy mondták, hogy a beralapból visszatartott pénz finanszírozza a társadalombiztosítási rendszert, és teszi lehetővé, hogy számos közszükségleti cikket és alapvető szolgáltatást ingyen (vagy igen alacsony áron) nyújtsanak minden állampolgárnak. Ez a feltevés (ígéret?) csak részben teljesült – az alacsony bérek mindenekelőtt azt tették lehetővé, hogy viszonylag magas szinten tartsák a felhalmozás részarányát a nemzeti termékben. Továbbá, mint kitűnt, az állam munkáltatóként is, a társadalmi bér elosztójaként is képtelen volt teljes mértékben eleget tenni kötelezettségeinek. Ha sikerült is fenntartania a teljes foglalkoztatottságot, a kielégítő életszínvonal biztosításához ez nem volt elegendő. Az alacsony bérszint megnehezítette, hogy az egyéni béreket a „tisztességes napibért tisztességes napi munkáért”-elvre alapozzák. A legtöbb esetben nincs látható összefüggés az egyes dolgozó termelékenységére és kapott bére között. Sokszor a bér egy része inkább szociális segély funkcióját tölti be, mintsem az elvégzett munkáért járó ellenszolgáltatás eszköze lenne. Ily módon, szöges ellentétben az eredeti szándékokkal, a munkához való jog az alacsony, de biztos bérhez való joggá alakult át. A bérek egy általános szociális segély jellegét öltötték, valamiféle társadalmi alapjövdelemmé vagy társadalmi osztalékká lettek a szocializált gazdaság valamennyi foglalkoztatottja számára.

Az az életszínvonal, amelyet ez a bér biztosított, a foglalkoztatottak többsége számára elfogadhatatlan volt, az egyéni jólét többnyire nem is a „rendes” munkából származó hivatalos keresettől függött, mint inkább sok különféle, pótlólagos jövedelemforrástól. A központilag tervezett gazdaságnak megvolt a maga sajátos szabad piaca és szabad versenye kiváltságokért, mellékjuttatásokért, hiánycikkekhez és -szolgáltatásokhoz

való hozzájutásért stb. A nemzeti terméknek ez a második vagy harmadik elosztása igen homályos, önkényes elveken alapult; számos esetben az egyes egyének vagy csoportok életszínvonalának inkább sajátos kiválasztási elvektől függött, mint a munkateljesítménytől.

Bár a szociálpolitika fejlődésében az utóbbi évtizedekben észrevehető némi minőségi és mennyiségi javulás, a jelek szerint a nyolcvanas évek végén senki sem volt elégedett ezzel. Sok különböző szemszögből bírálták a szociálpolitikát.

A munkások, akik – akkor még – nem féltek a munkanélküliségtől, elégedetlenek voltak bérük színvonalával. A szociális segélyekből élők elégtelennek tartották a segélyek nagyságát, és elégedetlenek voltak, amiért az folyton ingadozott. (Ez az elosztási prioritások változásának illetve a jól működő érték-karbantartó és indexáló mechanizmusok hiányának következménye volt.) És mindenki panaszkodott, hogy egy sor fontos szociális szükséglet kielégítésének színvonalának nem megfelelő, mert a társadalmi infrastruktúra fejletlen, a szolgáltatások minősége silány, nem kielégítő az egészségügyi, valamint a gyermek- és öreggondozási intézmények hálózata stb.

Ugyanakkor némely politikusok és közgazdászok többé-kevésbé nyíltan azt állították, hogy Lengyelország túlonul oltalmazó állam lett. Szerintük az állam túl sok felelősséget vállal polgárainak jólétéért; az erőforrások szűkössége és a hanyatló gazdaság átalakításának igénye szükségessé teszi, hogy határt szabjanak, milyen mértékig oltalmazza polgárait az állam. A szociálpolitikát kiáltották ki az alacsony gazdasági teljesítmény és a munkára való motiváltság hiánya fő okának.

Más politikusok és szociálpolitikuskok erőteljesen cáfolták ezeket az állításokat, azt igyekezvén bizonyítani, hogy az állam valójában inkább elégtelen oltalmat nyújt. Szerintük a Lengyelországban folytatott szociálpolitika – szociális vonatkozásban – szűken elosztó jellegű volt. A szociális szféra állami monopóliuma igen hatékonyan bénította meg az egyéni- és csoport-kezdeményezéseket, megfosztotta az embereket a saját boldogulásukért viselt felelősségtől és attól, hogy befolyásolhassák a szociálpolitika alakulását. Az emberek ahelyett, hogy személyes szerepet játszottak volna, passzív fogyasztói lettek a segélyeknek és szolgáltatásoknak, amelyeket a „jótékony” állam nyújtott nekik.

Ez utóbbi kritikuskok szerint e helyzet oka abban keresendő, hogy a szociálpolitika rangja az egész háború utáni időszakban viszonylag alacsony volt. A gazdaság fejlesztése mindig elsőbbséget élvezett, és a szociális szféra rendszerint azt kapta meg, ami a termelő szektor szükségleteinek kielégítése után megmaradt. Arról, hogy milyen a szociálpolitika kívánt modellje, világos elképzelés soha nem létezett; domináltak az ideiglenes célok, és a szociálpolitika nem tudott kiszabadulni a töredékes, *ad hoc* jellegű beavatkozások köréből.

A „Szolidaritás” első kormányának szociálpolitikája

A „Szolidaritás” által támogatott első (1989 augusztusában megalakult) kormánynak a következő két fő kérdéssel kellett szembenéznie:

- átmenet az egypárti diktatúrából az alkotmányos pluralizmusra, és
- gazdasági megújulás és a központi irányítású tervgazdaság átalakítása piacon alapuló gazdasággá.

Több mint egy évtizeden át a lengyel gazdaság folyamatos felbomlásának voltunk tanúi. Elég, ha annyit mondunk, hogy a hetvenes évek vége óta Lengyelország nemzeti jövedelme és a lakosság életszínvonala jóval az 1978-as szint alatt volt, és 1989-ben, első ízben a második világháború óta, az infláció három számjegyűre nőtt.

Valamilyen formájú vegyes gazdaságra már az ötvenes évek vége óta születtek javaslatok, de az első komoly kísérlet egy ilyen jellegű reform bevezetésére 1982-ben, a rendkívüli állapot kihirdetése után történt. Ezt követte 1988/89-ben a gazdasági reform úgynevezett „második szakasza”. Mindkét szakasz bevezetését nagy hűhó kísérte; a piaci erők némely elemeit elültették a lengyel gazdaságban, de ez nem sokban segítette elő a gazdasági válságból való kilábalást.

Az új kormány, amely szélesebb körű bizalmat élvezett, mint a korábbi kommunista kormányok, elhatározta, hogy a gyors és átfogó változás útjára lép. A gazdasági reformprogram a liberális doktrína eszméin alapult, és a Nemzetközi Valutaalappal igen szoros együttműködésben készítették elő. 1990 januárjában, miután a lengyel parlament jóváhagyta ezt a programot, Lengyelország megtette az első komoly „ugrást” a piacgazdaságba.

A program fő célja a gazdaság mélyreható piacosítása és a pénzügyi stabilitás megteremtése. Ennek érdekében a program előirányozza az állami vállalatok fokozatos privatizálását, a pénz belső konvertibilitásának megteremtését, a költségvetési deficit megszüntetését, csaknem valamennyi áru és szolgáltatás szabadárassá tételét, csaknem valamennyi támogatás megszüntetését (beleértve az élelmiszerek támogatását is), a béremelések igen határozott megfékezését, és a „minél kevesebb állami beavatkozást” elvének szigorú betartását. A program feltételezése szerint mindezen intézkedések következménye gazdasági recesszió, a munkanélküliség megjelenése és meredek emelkedése, valamint az életszínvonalnak tíztől több tucat százalékgig terjedő csökkenése lesz.

Ami ez utóbbi jelenségeket illeti, ezek be is következtek. Egy évvel e „sokk-terápia” megkezdése után közelebb kerültünk ugyan egy versenyen alapuló piaci gazdasághoz, de még mindig messze vagyunk tőle; élvezzük némely pozitív vonását (mindenekelőtt a sokkal jobb áruellátást és a konvertibilis valutát), de jóval több árnyoldalától szenvedünk. A gazdasági recesszió sokkal mélyebb, mint megjósolták; a reformprogram feltételezése szerint a nemzeti jövedelem csökkenése 3,1%-os, a termelés csökkenése az állami szektorban körülbelül 5%-os, az inflációs ráta 20%-os és a munkanélküliség 2%-os lett volna. 1990 végén világos volt, hogy a nemzeti jövedelem körülbelül 17-18%-kal csökkent, a termelés a szo-

cialista szektorban mintegy 25%-kal esett vissza, az inflációs ráta körülbelül 250%-ra emelkedett, a munkanélküliség pedig 6,1%-ra nőtt.

A gazdasági reformprogram, jóllehet sokkal szélesebb körű és átfogóbb, mint az egymást követő kommunista kormányok korábbi kísérletei, egy közös vonást mégis mutat azokkal: nincs semminemű konkrét és átfogó elképzelése a szociálpolitikáról. Úgy tűnik, a program fő szerzői, akárcsak kommunista elődeik, azt hiszik, hogy a társadalmi-gazdasági rendszer általános átalakításával mintegy automatikusan megoldódnak a főbb szociális problémák. Csak egy a különbség: a kommunisták a központosított állami tervgazdaság „mindenhatóságában” hittek, a mostani kormány közgazdaszai a piaci erőkbe vetik bizalmukat.

Ez persze egyáltalán nem azt jelenti, hogy a kormány ne lenne tudatában a gazdaság piacosításával és a szigorú antiinflációs intézkedésekkel járó iszonyú szociális költségeknek. Ám ezeket a költségeket elsősorban abból a szempontból nézi, hogy potenciális veszélyt jelentenek a reformfolyamatra, és nem olyan alapvető szociálpolitikai értékek szubsztanciális veszélyeztetésének tekinti, mint a szolidaritás, a társadalmi igazságosság, az egyenlőség, a munkához való jog stb.

Bárminő nézetkülönbségek válasszák is el őket egymástól, abban csaknem valamennyi lengyel közgazdász és szociálpolitikus egyetért, hogy a szociális költségek bizonyos mértékig elkerülhetetlenek. A kormány pedig olybá veszi ezeket, mint szükséges áldozatot a gazdaság piacosításának oltárán, ezért a szociálpolitika lényegét szociális védőháló teremtésében látja, és a „kiválogatás” olyan – időben változó – intézkedéseiben, melyeknek célja nem annak megakadályozása, hogy az emberek a hálóba hulljanak, hanem hogy a társadalom leggyengébb csoportjainak életszínvonalát védjék. Ennek megfelelően a hivatalos politikai tényezők erőteljesen igyekeznek korlátozni az állami intézmények minden más társadalmi csoport jólétéért és biztonságáért viselt felelősségét, vagy éppen séggel mentesíteni őket ez alól. Következésképpen megmarad a szociálpolitika szűken szociális, passzív jellege és marginális helyzete. A szociális költségeket továbbra is a reformfolyamatra nehezedő tehernek, nem pedig a társadalmi átalakulás és a gazdasági növekedés fontos pozitív tényezőjének tekintik. Az alapvető szociálpolitikai értékek nem mint a gazdasági játszma végső céljai, hanem inkább mint annak ismeretlen folyamatai jelennek meg.

Az átfogó szociálpolitikai program hiányát mind a szakszervezetek, mind a különböző politikai csoportok és pártok élesen bírálják. Ezek a bírálatok, valamint egy társadalmi megbolydulás lehetőségét illető állandó aggodalmak azt eredményezték, hogy a kormány fokozott érdeklődéssel fordult a szociálpolitikai kérdések felé. Egy hónappal a gazdasági reform bevezetése után Mazowiecki, az akkori miniszterelnök, parlamenti exposéjában igyekezett hangsúlyozni, hogy a kormány mélységesen érdekelt nemcsak gazdasági, hanem szociális célok elérésének biztosításában is. Meghonosította a „szociális piacgazdaság” kifejezést, hogy ezzel is aláhúzza a szociális kérdések fontosságát a társadalmi-gazdasági rend jelenlegi és jövődi modelljében. A fogalom definiálása még nem történt meg,

alkalmazása inkább deklaratív propagandisztikus lépés, míg a gyakorlatban az elsőbbség a gazdasági céloké.

1990 tavaszán és nyarának végén a Munkaügy és Szociális Minisztérium két tervezetet terjesztett elő az új társadalmi-gazdasági viszonyok között kívánatos szociálpolitikai modell fő elveiről. E két dokumentum szerint a *társadalmi igazságosság* lesz a szociálpolitika legfőbb célja Lengyelországban. Ennek tartalma azonban egészen más lesz, mint a szocializmusban, ahol főképpen az elosztásra vonatkozott. Ezentúl a társadalmi igazságosság alapja legyen az egyéni szabadság, az egyéni- és csoportkezdeményezések szabadsága, a magántulajdon szentsége, és minden egyén elsőleges felelőssége szükségleteinek kielégítéséért. Az emberek életszínvonalát határozza meg a munkateljesítményük. Ám a piaci játszmaiban a siker vagy a kudarc nem csupán az egyén képességeitől, hozzáértésétől vagy szorgalmától függ, úgyhogy e játszma kimenetele nem mindig igazságos. Erre való tekintettel a társadalmi igazságosságot egyenlősítő jelleggel kellene felruházni. Ez elsősorban az állam és a társadalom közös felelősségét jelenti, hogy biztosítsa az egyenlő indulási feltételeket a gyermekek, fiatalok és munkaképtelenek számára. Ezenkívül tisztességes életszínvonalat jelent az idősek, és védelmet a szegénység ellen mindazok számára, akik nem képesek részt venni a piaci játszmaiban vagy vesztesen kerültek ki belőle.

A szociálpolitikát elvileg úgy kell megszervezni, hogy az állam csak azokba az esetekbe avatkozzék be, amelyeket a családok, a helyi közösségek, a helyi önkormányzatok vagy egyesületek nem tudnak eredményesen megoldani. Az állami hatóságoknak mindenekelőtt arra kell összpontosítani erőfeszítéseiket, hogy olyan feltételeket teremtsenek, amelyek között az emberek – együttműködve a családdal, más állampolgárokkal, helyi közösségekkel és társadalmi szervezetekkel – képesek a maguk erejéből boldogulni. A gazdasági fejlettség alacsony szintje és a szükséges költségvetési megszorítások lehetetlenné teszik, hogy a következő néhány évben számos fontos szükségletet kielégítően fedezzenek. Az életszínvonal gyors csökkenése és a munkanélküliség növekedése szükségesé teszik, hogy az állami erőforrásokat azokon a területeken koncentrálják, ahol ezt a nehézségek a leginkább sürgetővé teszik, ezért élvez elsőbbséget azon csoportok életszínvonalának védelme, amelyek saját erőfeszítéseikkel nem képesek megoldani ezt.

A tervezetek abból a feltevésből indulnak ki, hogy az állam visszavonulását bizonyos szociális funkciókból nemcsak egyéni és családi erőfeszítések kompenzálják majd, hanem olyan új társadalmi kezdeményezések terjedése is, mint önszegélyező és kölcsönös segítséget nyújtó csoportok, valamint az egyének, vállalatok, társadalmi egyesületek és a katolikus egyház jótékonyági tevékenységének számottevő növekedése. A társadalmi tevékenység mindezen formáinak fejlődését az állam bátorítani és támogatni kívánja.

Az állam minden polgára számára köteles biztosítani az egészségügyi ellátást, az oktatást és más alapvető szociális szolgáltatásokat, ugyanakkor szükség van azoknak a lehetőségeknek a támogatására, amelyek révén az

egyén maga is gondoskodhat saját boldogulásáról. Ez az önkéntes biztosítás kiegészítő formáinak bevezetését és a szolgáltatások különböző magán- és szövetkezeti formáinak támogatását jelentené az egészségügyben, az oktatásban, az idősek ellátásában és a gyermekgondozásban stb.

Az egyén gazdasági helyzetének megszilárdítása érdekében a minisztérium állást foglal amellett, hogy teremtsenek újra látható összefüggést az egyes dolgozó termelékenységé és kapott bére között, hogy a bér ne a szociális segély funkcióját töltsse be, hanem legyen összhangban a „tisztességes napibért tisztességes napi munkáért” elvvel. A minisztérium egyézersmind korlátozni kívánja a maga szerepét a munkafeltételek kialakításában: a béreket a szakszervezetek és a munkáltatók szabják meg, az állami hatóságok ne határozzanak meg többet, mint a minimális bérszintet, és helyezték szigorú ellenőrzés alá a munkavédelmi törvények betartását.

A következő évek legfontosabb társadalmi kérdései

Szegénység

Az új gazdaságpolitika első néhány hónapja a lakosság életszínvonalának gyors csökkenését idézte elő. Úgyszólván minden árucikk és szolgáltatás szabadárrá vált, a legtöbb támogatást megvonták. Mindez – a béremlékek igen szigorú fékentangásával együtt – drasztikus emelkedést idézett elő a megélhetési költségekben, és erőteljes zuhanást a reáljövedelmekben, amelyek 1990 első kilenc hónapjában hozzávetőleg 35 százalékkal csökkentek. Ez legkeményebben a lakosság leginkább nincstelen csoportjait sújtja, és egyre nő azok száma, akiknek biológiai létalapját ez fenyegeti. A Központi Statisztikai Hivatal becslése szerint 1990 márciusában az aktív keresős háztartásokban élők 30%-ának, a nyugdíjas háztartásokban élők 39%-ának a jövedelme a létmimum alatt volt; júniusban ez a szám 44 illetve 51%-ra növekedett.

A lengyel társadalom fokozatos pauperizálódása a nyolcvanas évek eleje óta tart, de sok jel mutat arra, hogy az utóbbi hónapokban a szegénység szférája nagymértékben terjeszkedik, tápot adva azoknak az aggodalmaknak, hogy Lengyelország talán a tömeges szegénység felé halad. Ez a következő új jelenségekben nyilvánul meg:

1. mélyreható gazdasági recesszió – az ipari termelés körülbelül 25 százalékkal csökkent, a mezőgazdaságban az üzleti feltételek drámaian rosszabbodtak, s ez sok lengyel gazda számára veszteségesé tette a termelést;

2. a munkanélküliség megjelenése és a munkanélküliek számának állandó növekedése (lásd a következő szakaszt);

3. a lakossági megtakarítások reálértékének a magas infláció következtében mintegy 75 százalékos csökkenése; a csökkenő reálbérek és nyugdíjak korábbi megtakarításokból való kiegészítésének lehetősége az alsó

és a középső jövedelmi kategóriákban levők többsége számára nagymértékben csökkent;

4. az alapvető árucikkek fogyasztása szisztematikusan csökken. Ez mindekelőtt az élelmiszerfogyasztásra érvényes – ez idő szerint egyetlen élelmiszer-fajta sem olcsó Lengyelországban. 1989-hez képest az egy főre jutó reálfogyasztás 23–27%-kal csökkent 1990 első kilenc hónapjában. Ezzel párhuzamosan az élelemre fordított kiadások aránya a háztartások minden típusában jelentősen emelkedik.

5. erősödik az a tendencia, hogy korlátozzák az állami szociális szolgáltatások körét, és bevezessék (ahol pedig megvolt, lényegesen emeljék) a térítést e szolgáltatásokért. Egyre többen vannak, akik számára mindinkább elérhetetlen a gyermekellátási szolgáltatások igénybevétele, a kultúra, a lakás, az üdülés, bizonyos egészségügyi szolgáltatások stb.

A kormány tudatában van azoknak a potenciális veszélyeknek, amelyek a lakosság életszínvonalának csökkenésében és a társadalom növekvő pauperizálásában rejlenek. Elsőbbségben részesíti azok támogatását, akik képtelenek önmagukon segíteni (különösen azokat, akiknek a szociális segély a fő jövedelemforrásuk). Feltételezi, hogy mindenki más képes saját erőfeszítéseivel ellensúlyozni az életszínvonal csökkenését, és ezt meg is kell tennie, hiszen az állam rendelkezésére álló anyagi eszközök szűkössége megköveteli, hogy a polgárai jólétéért viselt felelősségének korlátokat szabjon.

Három fő csoportra oszthatjuk az életszínvonal esésének enyhítésére eddig tett lépéseket. Az elsőbe sorolható

- a munkanélküli kárpótlás és a jövedelemvizsgálaton alapuló lakbérsegély bevezetése;
- a legtöbb segélyfajta valorizálásának és indexáló mechanizmusának javítása (a nyugdíjakat például évente négyszer fogják indexálni).

A második csoportba tartoznak az önszegélyezés és mindenfajta jótékonyági tevékenység ösztönzésére irányuló intézkedések. A voluntörmunka fejlődését akadályozó különféle adminisztratív korlátozásokat megszüntették, és sokféle jótékonyági alapítványt hoztak létre. Ennek eredményeképpen a jótékonyág sok, azelőtt nem vagy alig-alig létező új formája bontakozik ki, így például ingyenkonyhák működtetése, menhelyek létesítése a hajléktalanoknak, használtcikk-üzletek nyitása, ahol természetbeni adományokat osztogatnak stb.

Az intézkedések harmadik csoportja összefügg a szociális segélyezés ez idő szerint folyó reformjával. A kormány azt kívánja, hogy a szociális segélyezés – lévén az állampolgárok jólétét biztosító modern intézménye egy bontakozóban lévő demokratikus társadalomnak – jusson kimagaslóbb szerephez. Azt a nézetet képviseli, hogy a társadalom részéről való segítségre formált jog az állampolgárok egyik legalapvetőbb joga, és a minden szempontból fejlett szociális segélyezés létfontosságú mind a demokrácia megszilárdítása, mind pedig további fejlődése szempontjából.

Az 1991 januárjában hatályba lépett új szociális segélytörvény hangsúlyozza minden helyhatósági szervnek azt a kötelességét, hogy biztosítsa: szükség esetén minden helyi lakos kapjon meg minden indokolt ellátást,

és mindenki, aki gazdasági segítségre szorul, ténylegesen meg is kapja azt. Lengyelországban most folyik a helyi közigazgatási rendszer általános átalakítása. A helyhatósági szervek az államigazgatási hierarchia legalacsonyabb szintjéből a helyi önkormányzat igazi intézményeivé alakulnak át. A helyhatóságok gazdasági erőforrásai igen szerények, különösen ahhoz képest, hogy milyen kevésbé megnyugtató számos fontos helyi szükséglet kielégítése; indokolt tehát a kétség azt illetően, hogy a helyi önkormányzatok képesek és hajlandók lesznek-e teljesíteni törvény szabta kötelességeiket a szociális munka területén. Amíg a helyi önkormányzatok helyzete nem stabilizálódik, felelősségüket a szociális gondozás terén meg kell osztani az állami és a tartományi közigazgatási szervekkel, nehogy ezek a kérdések kívül rekedjenek a figyelmen.

A kormány viszonylag nagy pénzüsszeget utalványoz szociális segélyezésre, és ez lehetővé teszi, hogy méltányossági alapon vagy jövedelemvizsgálathoz kötött segélyeket fizessenek főleg időseknek, munkaképteleneknek, sokgyermekes családoknak és – újabban – olyan munkanélkülieknek, akik nem jogosultak munkanélküli segélyre, valamint azoknak, akik nem képesek fedezni az emelkedő lakásköltségeket.

Munkanélküliség

Lengyelországban az egész háború utáni időszakban gyakorlatilag nem volt nyílt munkanélküliség. Még a legutóbbi évtizedben is, a tartós gazdasági válság ellenére, Lengyelországban sokkal több volt a betöltetlen munkahely, mint az állást kereső személy. (1989 végén csak mintegy 9000 munkanélkülit tartottak nyilván.) 1990 elejétől kezdve a munkaerőpiaci helyzet drámaian megváltozott. A betöltetlen munkahelyek száma erőteljesen csökkent, míg a munkát keresők száma lényegesen emelkedett. 1990 végén 1,12 millió embert tartottak nyilván mint munkanélkülit. Ez a munkaerő-állomány 6,1 százaléka (a mezőgazdasági magánszektor nélkül vett foglalkoztatotti állomány 8,3 százaléka).

A munkanélküliség területi eloszlása igen egyenlőtlen, aránya a nagy agglomerációkban nyilvántartott 2,5–5%-tól a többnyire falusi régiókban nyilvántartott 15–21%-ig váltakozik. Lengyelország 49 körzete közül 32-ben a munkanélküliség aránya meghaladta a 10%-ot. A munkaközvetítő hivataloknak bejelentett betöltetlen munkahelyek megoszlása is nagyon egyenlőtlen: a legtöbb a nagy agglomerációkban, különösen a varsói körzetben található (a bejelentett felajánlott állások 23%-a), 37 körzetben viszont a bejelentett betöltetlen munkahelyek száma ezer alatt van.

A munkanélküliség a lakosság különböző kategóriái között is egyenlőtlenül oszlik meg. A leginkább érintett társadalmi csoportok a nők (közülük kerül ki az összes munkanélküliek mintegy 50%-a, de csak 44 nőre jut egy felajánlott állás), a csökkent munkaképességűek, a fiatalok (a különféle középiskolákból és egyetemekről kikerültek az összes nyilvántartott munkanélkülinek mintegy 15%-át teszik ki), a bedolgozók, az irodai alkalmazottak és a diplomások bizonyos csoportjai.

Ahhoz képest, hogy a munkanélküliség potenciálisan milyen súlyos társadalmi következményeket hordoz magában, a politika felelős tényezői nem fordítottak kellő figyelmet erre a problémára. Az új gazdasági szabályok bevezetésének első néhány hónapja megmutatta, hogy sem a kormány és annak munkaügyi szolgálatai, sem a foglalkoztatási intézmények, de maguk a munkavállalók sem képesek kezelni a munkanélküliség jelenségét. A lengyel kormány 1990 végére 400 000 munkanélkülivel számolt, ténylegesen – mint kitűnt – háromszor annyian voltak. A munkanélküliség leküzdésére elfogadott intézkedések eddig sokkal inkább arra irányultak, hogy biztosítsák a munkanélküliek eltartását, mint arra, hogy visszahozzák őket a munkapiacra. A munkaközvetítő hivatalok tevékenysége a legtöbb esetben arra szorítkozott, hogy nyilvántartsák az egyre több munkanélkülit, és hogy munkanélküli segílyt fizessenek nekik; másfajta tevékenységet (például állásközvetítést, pályaválasztási tanácsadást, képzést és átképzést, munkaalkalmak teremtésének elősegítését vagy önállósítási tervek kidolgozását), ahhoz képest, hogy milyen rohamosan nőtt a munkanélküliek száma, viszonylag csekély mértékben fejtettek ki. 1990 folyamán (november végéig) 236 000 munkanélküli talált munkát; 10 300 munkanélküli részesült szakmai képzésben; 106 000 személy vett részt valamilyen fajta közmunkában; 27 900 esetben nyújtottak kölcsönt új munkahelyeket teremtő vállalkozásoknak; 32 000 munkanélküli kapott indulási kölcsönt új vállalkozáshoz; 1 600 új munkahelyet hoztak létre csökkent munkaképességűek számára.

Miként a felsorolt adatokból kitűnik, aligha beszélhetünk aktív munkaerőpiaci politikáról. Az elmúlt évben a politikusok mindvégig vonatkoztak attól, hogy radikális lépéseket tegyenek a munkanélküliség leküzdésére, bizalmukat inkább a piaci erőkbe helyezték. A gazdaságpolitika fő célja a pénzügyi stabilitás volt, ezért a kormány igyekezett elkerülni a hanyatló vállalatok vagy iparágak támogatását, de attól is tartózkodott, hogy ösztönözze az új iparágakba való befektetést. Ráadásul a kormány közgazdasági elmulasztották kidolgozni a lengyel gazdaság strukturális átalakításának olyan irányvonalait, amelyek segítséget nyújthatnának a tőkefelhasználás irányításában, vagy alapul szolgálhatnának a szakmai képzés tervezésében.

Több okból feltételezhető, hogy a munkanélküliség a közeljövőben lényegesen növekedni fog. Nyilvánvaló, hogy a munkaerő iránti kereslet még akkor sem fog számottevően fokozódni, ha a következő években nem lesz recesszió; ellenkezőleg, a munkaerő-fölösleg fog növekedni. Igen valószínű, hogy azokban a régiókban, ahol vállalatok és iparágak tönkremenőben vannak, a munkanélküliség aránya már 1991-ben meg fogja haladni a 20–30%-ot. Az előrejelzések szerint mintegy kétfélmillió ember lesz munka nélkül a közeljövőben, a Világbank szakértői pedig még tovább mennek: prognózisuk szerint számuk 1991-ben a 2,9 milliót is elérheti (ez csaknem háromszorosa az előző évnek).

A munkaerőpiaci helyzetet tovább súlyosbíthatja az a tény, hogy Lengyelország nincs jól felkészülve arra a kihívásra, melyet a munkanélküliség problémája jelent. Úgy látszik, a munkaközvetítő hivatalok nem ké-

pések kézben tartani a helyzetet; még mindig csupán szórványos illetve elnagyolt adataink vannak a problémáról, és több évbe telik majd, amíg sikerül kifejleszteni egy hatékony munkaközvetítő hálózatot. A tervezőkben, különösen azokban, akik a gazdaságért felelősek, nemcsak eltökéltség nincs arra, hogy aktív munkaerőpiaci politikát folytassanak, hanem a jelek szerint lebecsülik a munkanélküliség problémáját, s azt a piacgazdaság elkerülhetetlen sajátosságának tekintik. A legutóbbi (1990. november–decemberi) lengyelországi elnökválasztás tanulsága, amikor a „Szolidaritás” által támogatott politikusok rendre azokban a régiókban kapták a legkevesebb szavazatot, ahol az átlagot meghaladó mértékű volt a munkanélküliség, megfelelő bizonyosságul szolgálhat arra, hogy a munkanélküliséggel járó társadalmi elégedetlenség és bizonytalanság már most nagymérvű, de még erősebbé válhat, ami potenciális veszélyt jelent a reformfolyamatra nézve.

A szociálpolitika fejlődésének jövőképe

Ha a lengyelországi politikai és gazdasági átalakulás iránya világosan definiáltnak és általánosan elfogadottnak mondható is, ugyanez nem érvényes a szociálpolitika jövőben megkívánt modelljére. A legtöbb lengyel, bármennyire eltérően vélekedjék is az átalakulás üteméről és módjáról, demokratikus, többpárti, parlamentáris rendszerben és piacgazdaságban kíván élni. Ám hogy az ennek megfelelő szociálpolitikai reformnak mi legyen a hasonlóan végleges és széles körben elfogadott célja, az még körvonalazásra vár.

Ez idő szerint a jövő szociálpolitikáját illetően az elvárásoknak legalább három, egymásnak ellentmondó csoportjával állunk szemben. A szociális segílyre támaszkodóknak, a jövőbeni segílyezettetteknek, az ingyenes szociális közszolgáltatásokat igénybevevőknek létérdeke fűződik ahhoz, hogy a segílyeknek és szolgáltatásoknak legalább a mostani szintje fennmaradjon, de nem adják fel azt a követelésüket sem, hogy a jövőben többet és jobb minőségűt kapjanak. A második csoport a szociálpolitika „társadalmasítását” kívánja, ami az állami monopóliummal való szakítást és olyan feltételek megteremtését jelenti, amelyek potenciálisan minden állampolgárt képessé tesznek és ösztönöznek a szociális szférában való vállalkozásra. Még nem világos azonban, hogy a „társadalmasítás” az állami monopóliumok radikális lebontását jelentse-e, vagy csupán az állami felelősség részleges csökkentését, összekapcsolva ezt a nem-állami tényezők fokozott erőfeszítéseivel. Az elvárások harmadik csoportja egy „privatizációs” opcióval kapcsolódik össze. Ennek szószólói az állam szociális tevékenységének lényeges csökkentését követelik; nincs tere az „oltalmazó” államnak, minden állampolgár válassza meg szabadon a szolgáltatás formáját és a biztosítás fajtáját. A szociális szükségletek kielégítésének alapja legyen a munkateljesítmény, a szociális programok pedig azok megsegítését vegyék célba, akik nem képesek maguk gondoskodni szükségleteik megfelelő kielégítéséről.

Nem tudjuk még, hogy ezek az elvárások alternatív szociálpolitikai stratégiák alapját képezik-e majd, és ha igen, melyikük részesül a legnagyobb támogatásban a lakosság részéről: a „gondoskodó” állam főbb funkcióinak fenntartása, a pluralista jóléti stratégia, a liberális opció, vagy talán valamennyinek a „keveréke”.

Miután az állampolgárok a szociális szférában csaknem ötven éven át „depriváltak” voltak (hiányoztak az egyéni gondoskodás forrásai, korlátozottak voltak a nem-állami, független tevékenység lehetőségei), a liberális opció nyilván igen vonzó lehet, különösen a fiatal nemzedék szemében. Vonzereje a mostani szociálpolitikai modellel való széles körű elégedetlenségen és azon az általános véleményen alapul, hogy a szociális kiadások hátráltatják a gazdasági válságból való kilábalás folyamatát.

Aziránt azonban komoly kétségek merülnek fel, hogy a mai Lengyelországban megvalósítható-e a szociálpolitika mélyreható privatizációja. Először is, az alapvető emberi szükségletek kielégítési folyamatának piacivá tételét egy jól működő piacgazdaság alapjaira kell helyezni. A piaci viszonyok megteremtése legalább tíz-tizenkét évet venne igénybe, és csak ezt követően számíthatnánk nagyobb érdeklődésre a szociális szférába való magánbefektetések iránt. Az ilyen befektetések rendszerint alacsony nyereséget hoznak, ráadásul a lengyelek többsége nincs és a következő években sem lesz abban a helyzetben, hogy nagy arányokban vásároljon szolgáltatásokat a piacon. Másfelől a tőke magánkezekben való „eredeti” felhalmozásának folyamata még éppen hogy elkezdődött, a következő mintegy tíz-tizenkét évben nem várható, hogy az új vállalkozók képesek és hajlandók lesznek a kielégítetlen szükségletek mértékének megfelelő fokon szponzorálni a szociális tevékenységet.

Másodszor, bizonyos szociálpolitikai tevékenységek privatizálása nemcsak új intézmények (például biztosító társaságok, nyugdíjalapok vagy alapítványok) létesítését, hanem megfelelő pénzüsszegek felhalmozását is megkívánja. Minthogy a lengyel társadalombiztosítási rendszereket készpénzfizetés alapján finanszírozzák, egy magánrendszer (például nyugdíjbiztosítás) bevezetése kettős járulékot róna az ilyen rendszer biztosítottjaira, hacsak nem csökkentenék jelentősen a mostani segélyezett segélyeinek szintjét, ami aligha lehetséges, mert már most is alacsonyak. Ezért az ilyen biztosítást csak kevés lengyel engedhetné meg magának.

Harmadszor, a lengyel lakosság jelentős része számára a szociális szolgáltatások privatizálása azt jelentené, hogy lényegesen rosszabb minőségűvé vagy hozzáférhetetlenné válnának olyan szolgáltatások, melyeket megtanult úgy tekinteni, mint amelyekhez joga van. A „szabad választás” a különböző fajta szolgáltatások között teljesen illuzórikussá válna számára.

Ezen és más okokból nyilvánvaló, hogy a szociálpolitika privatizálása nem nyújthatna könnyű és azonnali megoldást Lengyelország szociális problémáira. Egészen bizonyosan erőteljes ellenállást váltana ki, és ugyanakkor csak a lakosság vékony rétegeinél emelné a szükségletek kielégítésének színvonalát.

A „gondoskodó állam” fenntartását, vagy inkább átmenetét a sikerebb, skandináv típusú „jóléti államba”, amely biztosítja minden egyes állampolgár szükségleteinek viszonylag magas színvonalú kielégítését, bizonyára sokkal inkább elfogadnák. Ennek a változatnak a vonzereje abban a mértékben fog növekedni, ahogy egyre inkább láthatóvá válik a piacgazdaság „sötét” oldala, és nő a piaci játszma „vesztéseinek” száma. Sok lengyel hozzászólt, hogy feltétel nélküli joga van az állam segítségéhez, s ez a reáljövedelmek csökkenése vagy stagnálása idején nagy valószínűséggel fokozza a populizmus iránti, már amúgy is megnövekedett érdeklődést. Sajnos ahhoz, hogy ígéreteit teljesítse, a szociálpolitika intézményes modelljének kettős alapon kell nyugodnia: magas nemzeti jövedelmen és magas szociális kiadásokon. Belátható időn belül egyik feltétel sem teljesíthető. Más szóval, legalább két oka van annak, hogy az állami szociálpolitika nem kaphat elegendő pénzt az emberek alapvető szükségleteinek kielégítő fokon való fedezésére: alacsony a nemzeti jövedelem, s e jövedelem potenciális növekedésének lényeges részét a gazdaság újjászervezésére kell fordítani.

A nem-állami tevékenységek fejlődése sem lehet egyedüli reménységünk. Mint már említettem, a szociálpolitika területén gyorsan emelkedik a független, nem-állami kezdeményezések száma. Tulajdonképpen minden területen megjelennek: oktatásban, egészségügyben, tudományban és kultúrában, társadalombiztosításban, környezetvédelemben, lakásépítésben, a munkahelyen és a közösségben. Gyors fejlődésük, mely sokkal messzebbre terjed, mint várható lett volna, igen beszédesen szól arról, hogy Lengyelországban az önkéntes tevékenységnek meglehetősen komoly potenciálja létezik. Ezek a kezdeményezések azt is bebizonyították, hogy az emberek át akarják és át is tudják venni az államtól a saját boldogulásukért és biztonságukért való felelősségnek legalább egy részét. Mindezen igen pozitív és optimizmusra hangoló tendenciák azonban nem feledtethetik azt aényt, hogy a lengyel társadalom nagy többsége nem nagyon hajlik e felé az irány felé, szívesebben veszi, ha passzív elfogadója lehet az állami segítségnek, vagy agresszív konkurrens az újonnan kibontakozó piacon, eltökélve arra, hogy fenntartsa vagy javítsa életszínvonalát. Másfelől a középosztály, mely a voluntör-munka és a jótékonykodás igazi bázisa lehet, alig kezdett még erőt gyűjteni és fontosságra szert tenni. Így aztán anyagi helyzete még meglehetősen gyenge. Ilyen körülmények között nem feltételezhetjük, hogy a nem-állami intézmények jelentősebb mértékben „kiváltják” majd a közületi ellátást.

Mint láthatjuk, az ismertetett opciók egyike sem alkothatja a következő néhány évben a lengyel szociálpolitika megbízható alapját. Mindegyikük feltételezi az egyéni, állami vagy nem-állami szervezetek egyértelmű uralkodó helyzetét, ami véleményem szerint nem biztosítja, hogy a szükségletek kielégítésének csak valamelyikre alapozott rendszere hatékony, tehát az állampolgárok számára elfogadható lesz.

Mély meggyőződés, hogy – legalábbis néhány évre – az lenne a legkedvezőbb szociálpolitikai stratégia, amely valamennyi potenciális alanyának lehető legnagyobb fokú elkötelezettségén alapul az emberi alapszük-

ségletek kielégítése iránt. Nem látom szükségét annak, hogy lényegesen csökkenjen a közületi ellátás köre; az állam szociális tevékenységét a különféle magán- és nem-állami szervezetek inkább egészítsék ki és gazdagítsák (a jelenleginél sokkal nagyobb mértékben), semmint helyettesítsék. Ez nem jelenti a mostani *status quo* fenntartását. Az egyéni felelősség fokozása épp úgy elengedhetetlen, mint a munkateljesítmény és az életszínvonal közötti nyilvánvaló összefüggés helyreállítása, de eközben tekintetbe kell vennünk, hogy a jelenlegi helyzetben mennyire bonyolultak az ilyen változtatás feltételei. A társadalmi-gazdasági átalakulás magas társadalmi költségei, társulva a szükségletek kielégítésének már amúgy is alacsony szintjével, lehetlenné teszik, hogy az állam számottevően kivonja magát szociális kötelezettségei alól. Tág tere van már a legkülönbözőbb független, non-profit és profit-orientált kezdeményezéseknek. Ezeket támogatni és ösztönözni kell, mert sok ember számára lehetővé teszik a szükségletek kielégítési színvonalának javítását, de ennek nem szabad a meglévő közületi ellátás rovására történnie.

Mint már említettem, a szociálpolitikai kérdéseket a gazdasági reformok mögé szorítják. Majd meglátjuk, hogy az alternatív jóléti stratégiák milyen mértékben jutnak kifejezésre az 1991 őszi megrendezésű első „szabad” parlamenti választásokon harcba induló politikai pártokban és mozgalmakban. Sajnos a közelgő választásokat minden valószínűség szerint a „Szolidaritás” alapzatán kialakult különböző frakciók egymás közötti versengése uralja majd; a választók személyeket, nem pedig programokat fognak választani, ezért a pártprogramok közötti különbségeknek csekélyebb lesz a jelentőségük. Nekem mindenképp meggyőződésem, hogy az alapvető választás, mely az elkövetkező évekre meghatározza majd a szociálpolitika fejlődését, mindenféle vita nélkül már meg is történt, és a választási eredmények ezt nem fogják megváltoztatni. A „szocialista terv” bukása, s ezzel együtt a szinte feltétel nélküli hit a demokrácia nyugati modelljének felsőbbrendűségében (hozzátéve, hogy ezt a modellt általában inkább az egyéni szabadságjogokkal, az egyéni kezdeményezéssel, a magántulajdonnal s egyéb effélékkel, mint a közös felelősséggel és az állami beavatkozással azonosítják) elkerülhetetlenül a szociálpolitika „liberalizálásához” kell, hogy vezessen. A piaci mechanizmusok meghonosítását a gazdaságban össze kell kapcsolni a piaci értékeknek más területeken való támogatásával, a szociálpolitikát is beleértve. Ahhoz, hogy „beinduljon a piac”, bizonyos fokig a versenynek, a bizonytalanságnak és az egyenlőtlenségnek kell a szolidaritás, a biztonság és az egyenlőség helyébe lépnie. Lengyelország tehát valószínűleg arra „ítéltetett”, hogy a „liberális” változat mellett voksoljon, tekintet nélkül annak megvalósíthatóságára, legalábbis addig, amíg az állampolgárok meg nem tapasztalják, hogyan váltja be ígéreteit. A kérdés csupán annyi: lesz-e lehetőség ellenőrzés alatt tartani ezt a folyamatot, megkísérelve társadalmilag elfogadható új egyensúlyt találni a „rég” és az „új” értékek között, vagy pedig a folyamat többé-kevésbé „spontán” jelleget ölt majd. Mindmáig a lengyel szociálpolitikában sokkal több a „spontaneitás”, mint az olyan irányú kísérlet, hogy bizonyos, világosan meghatáro-

zott értékek kedvéért féken tartsák a gazdaság érdekeit. A leggyengébb csoportok védelmére való összpontosításnak kísérő jelensége, hogy az állam fokozatosan eláll szociális kötelezettségeitől olyan területeken, mint a foglalkoztatás, a lakásügy, a kultúra, az üdülés, az oktatás, a gyermekgondozás, az egészségügy stb. Ennek következtében növekszik a kielégítetlen szükségletek sora, lépésről lépésre piacosítják a szociális szolgáltatásokat, feldarabolódik a szükségletek kielégítésének folyamata, és növekszik a szelektivitás a szociálpolitikában.

Sok jel mutat azonban arra, hogy ez a „kivonulási” politika egyre növekvő bírálatba és ellenállásba ütközik a munkavállalók és a szakszervezetek részéről. Az utóbbi hónapokban azt látjuk, hogy mind a kormány, mind a különböző politikai pártok és mozgalmak fokozott érdeklődést mutatnak a szociálpolitikai kérdések iránt. Úgy látszik, a politika tényezői mind jobban tudatára ébrednek annak, hogy a szociálpolitika kérdéseiben tanúsított nemtörődömség igen negatív hatással járhat a reformfolyamatra, és hogy offenzív lépéseket kellene tenni nemcsak a társadalmi feszültség elkerülésére, hanem azért is, hogy megtalálják a legfőbb szociális problémák megbízható megoldását. A jövő fogja csak megmutatni, vajon ezek az intézkedések olyan „aktív” szociálpolitika létrejöttét eredményezik-e, amely egyidejűleg törekszik gazdasági és társadalmi haladásra, vagy pedig megmarad a szociálpolitika marginális, defenzív jellege.

Fordította Lukács Katalin



A BABILON Nyelvstúdió
ANGOL és NÉMET
nyelvtanfolyamokat indít
heti 4x3 és 3x3 órában
Pesten és Budán.

Szintfelmérés németből hétfőnként,
angolból szerdánként 14–17 között.

1067 Budapest, Teréz körút 41.
(A Béke Szálló mellett.)
Telefon: 132-4974, 135-3825.