

*Bob Deacon*

# A nemzetek fölötti és globális szervezetek hatása a közép-európai nemzeti szociálpolitikákra\*

Mottók:

„Talán el kell fogadnunk, hogy a nemzeti választások helyi választásokká váltak, hogy természetes módon szűklátókörűek, s hogy az igazi kérdések – nyugodtan és antidemokratikusan – máshol dőlnek el.”

Martin Woollacott, *Guardian*, 1992. márc. 28.

„Patric Buchanan, az elnök jobboldali riválisa a Republikánus Párton belül, a héten azt mondta, hogy Bush elnökre »30.000 globális bürokrata és parazita gyakorol nyomást, akik az ipari demokráciák választott vezetőinek akarnak diktálni.«”

Idézi a *Guardian*, 1992. ápr. 11.

„A Világbankot és a Nemzetközi Valuta Alapot alapvetően meg kell reformálni, s egy újonnan létrehozott ENSZ Fejlesztési Biztonsági Tanács alá kell helyezni, amely a globális gazdaságpolitika koordinálásáért felel... A 21. századnak új Keynesre van szüksége, valakire, aki Keyneshez hasonló bátorsággal és távlatos merészséggel gondolkodna a világinfézmények átalakításáról.”

Egyesült Nemzetek Fejlesztési Tervezte,  
Jelentés az Emberiség Fejlődéséről, 1992.

## Az új világrend(etlenség) és a szociálpolitika tanulmányozása

A világ új szakaszba lépett a hidegháború összeomlásával, valamint a „szocializmus” egy sajátos, etatista és tervutasításos gazdasággal működő típusának történelmi vereségével (Denvitch, 1991). Egyfelől lehetséges, hogy nemzetek közötti versengések, helyi kereskedelmi háborúk, fajgyűlölet és liberalizmus-ellenesség hódítanak teret. Másfelől arra is van esély, hogy egy olyan hatékony globális politika alakuljon ki, amely nem elsősorban a nemzeti szuverenitások védelmével, hanem azzal foglalkozik,

---

\* Az Első Európai Szociológiai Konferenciára készített előadás. A kézirat némileg rövidített fordítását a szerző engedélyével közöljük. A szerző bevezetőjében jelzi, hogy e tanulmány egyike a Nuffield Foudation támogatásával jelenleg is folyó kutatáshoz kapcsolódó első, még vázlatos jelentéseknek.

hogyan lehet úgy beavatkozni a világ gazdasági rendszerébe, hogy a világ népességének jóléte növekedjék. Most túl lehetne lépni az elmúlt hetven évet jellemző, a létező kapitalizmus és létező „szocializmus” melletti és elleni érvek ütközésének nyomorító merevségén. Adott az esély a globális és szociális igazságosság keresésére, és arra, hogy a világ népessége mind nagyobb részének mind több szükségletét ki lehessen elégténi.

A hidegháború összeomlásán kívül egyéb tényezők is szerepet játszanak az új lehetőségekben. Fontos körülmény, hogy globális szinten egyre inkább tudatosodó probléma az olyan fenntartható gazdasági növekedés, amely nem veszélyezteti a környezetet. A globalizáció kulturális hatásai, ideértve a világtelevíziózás hatásait, ugyancsak jelentősek. Úgy látom, hogy nemcsak a fajgyűlölet erősödése fedezhető fel Európában és a fejlett világban, hanem a világ szegényeinek szenvedése iránti növekvő részvét és segíteni akarás is. Ez utóbbi tendencia jelzése az olyan nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) sokasodása, amelyek a globális újraelosztás és fejlesztés kérdéseivel foglalkoznak; az ENSZ szakirányú szervezeteinek erősödése; vagy a Világbank és ehhez hasonló szervezetek szövetségei, amelyekben egyre nagyobb hangsúly esik a fejlődő országok szegénységének enyhítésére (World Bank, 1990; UNICEF, 1992).

Vezérelje bár őket humanitárius részvét, vagy az európai és más fejlett gazdaságok önérdekeinek védelme, elképzelhető, hogy a következő évtizedben a globális társadalmi reformerek hatása felerősödik a globális *laissez-faire* közgazdálkkal szemben. Száz évvel ezelőtt a kapitalizmus stabilitása számára fenyegetést jelentő belső szegénység kényszerítette ki egy-egy országban a szociális reformizmust. Most az Európában és másutt elért szociáldemokrata vagy szociális piacgazdasági eredményeket veszélyeztető azon fenyegetés vezethet a határozottabb globális szociális reformizmushoz, amit a globális gazdasági migráció jelent. Elképzelhető, hogy a világ szegénységét és az éhínségeket enyhíteni igyekvő önkéntes jótékonyosság szervezettebb kormányközi beavatkozásoknak adja át a helyét.

Ebben az összefüggésrendszerben a társadalomtudósok igyekezni fognak megérteni az új globalizációs folyamatokat, s egyúttal új társadalmi, gazdasági és politikai stratégiai alternatívákat kínálnak majd az új világrend(etlenség) számára.

A közgazdászok már felvázolták az új gazdasági rendszer globalizációját. A Szovjetunió összeomlásával a tőkeakkumuláció logikája és a versenykényszer Földünk egészén általánossá válik. Úgy látom, hogy Kínában a nem-demokratikus kormányzás függőnye mögött végbemenő felülről irányított gazdasági reformok is egy hatékonyan versenyképes államkapitalizmus felé vezetnek (Kelly, 1992). Azt is gondolom továbbá, hogy a Korán pénzkölcsönzés elleni tanításait továbbra is ki fogják játszani azok az ázsiai és közép-keleti országok, amelyek Nyugat-ellenes retorikájuk ellenére gazdaságilag fejlődni akarnak. E gazdasági folyamatok következtében a nemzetállamok veszítettek fontosságukból a globális gazdasági tevékenység alakításában (Picciotto, 1991; Harris, 1991). A jö-

vő közgazdasági elemzéseikben a nemzetállamokon belüli lokális gazdaságpolitikákra, valamint a nemzetállamok fölötti globális gazdasági szabályozásra fognak koncentrálni.

A politológusok két olyan területen kezdtek munkálkodni, amelyek e gazdaságilag indukált változások nyomán alakultak ki. Egyfelől megjelent az *összehasonlító* politika, amely a most formálódó számtalan nemzetállammal, és gyakorta a szubnacionális területi autonómia-követelésekkel foglalkozik (Luard, 1990; Held, 1991a). Held (1991b) azt a kérdést is felteszi, hogy milyenek a demokrácia esélyei a politika globalizálódása mellett. A demokráciát fenyegeti, hogy a világ színpadán léteznek nem-demokratikus politikák és nemzetek. Azt is megjegyzi, hogy alig van haladás a Világbankhoz hasonló globális intézmények demokratizálásában. Másfelől azonban elképzelhető a demokrácia erősödése, ha kialakulnak a helyi, nemzeti és nemzetek fölötti döntéshozatal párhuzamos rendszerei. Minden kormányzati szint fékezi a többiek hatalommal való visszaélését. A politikatudomány eme új paradigmájában a kormányzati ágak átadják szerepüket egymást kiegészítő és egymással versengő helyi, nemzeti, nemzetek fölötti és globális politikai fórumok befolyási szféráinak. Ez világosan megmutatkozik az Európai Közösség működésében. Ebben az összefüggésben érthető a szocialisták érvelése globális, illetve európai szintű demokratikus tervező szervek létrehozása mellett (Blackburn, 1990).

A szociológusok, vagy legalábbis közülük azok, akikre hatott a posztmodernizmus, elemzéseikben (vagy ezek alkalmazhatóvá tétele során) feszültségbe ütköznek. A posztmodern elemzésből és érvelésből a társadalmon belüli és társadalmak közötti különbözőségek dicsérete következik. Egy kétségek, véletlenek és bizonytalanságok uralta világban minden világmegváltó vagy transzcendentális elképzelés kudarcra van ítélve. Sem a kapitalizmus, sem a kommunizmus, sem a racionális filozófia nem adhat választ a világ problémáira. Bauman (1991) számára a legtöbb, amit elérhetünk, az kulturális szembefordulás (egy ellen-kultúra) azzal a kapitalizmussal, amely enélkül a toleranciát nemtörődomséggel, a változatoságot közömbösséggel, a szabadságot bevásárlóközponttal váltja fel. Giddens (1992) élesen fogalmazta meg a szociológia dilemmáját azzal az állításával, hogy „a világnak ma épp arra van szüksége, amit a posztmodernizmus megtagad tőlünk”. Szerintem a szociológiai elemzésnek el kell kerülnie a „marxizmus cinikus szemléletét” (Lee és Raban, 1990), amely szerint semmit nem tehetünk, ha nem teszünk mindent, illetve a posztmodernizmus bénító szemléletét, amely nem hisz abban, hogy van tere a cselekvésnek, és képtelen lényeges meglátásait arra használni, hogy hogyan lehetne a világrendszer működését a jövőben javítani. Ez utóbbi gondolkodásmód olyan munkákra építhetne, mint Wallersteiné (1991), vagy kivált Sklairé (1991) a nemzetközi hatalmi struktúrákról. Innen kiindulva lehetnének képesek válaszolni a mostani világesemények által föl-tett központi kérdésre: lehetséges-e egy társadalmilag szabályozott kapitalizmus előnyeit globalizálni, figyelembe véve a környezeti kényszereket, valamint a globális méltánytalanságokból adódó politikai problémákat?

A *szociálpolitika* mint tudományág (vagy kutatási terület) a többiekénél úgy látom lassabban ébredt rá, hogy hogyan hat tárgyára az új világrend(etlenség). Ugyanakkor a jólét iránti elkötelezettsége miatt, meg azért, mert művelőit nemcsak a létező politikák elemzése érdekli, hanem az is, hogy hogyan lehet az emberi szükségleteket jobban felszínre hozni és kielégíteni, óriási lehetne a hozzájárulása az új globális politika kialakításához. A tudományág az összehasonlító elemzések kifejlődésével néhány éve már túllépett a fábiánus reformizmuson, és kitört országhatárok közé szorított gettóiból. Az utóbbi években megszorodtak azok a tanulmányok, amelyek azokat a különböző módozatokat vizsgálják, ahogyan a nyugati társadalmak a szociális szükségleteket kielégítik (Esping-Andersen, 1990; Mishra, 1990; Ginsburg, 1992). A nyugati jóléti kapitalizmus világa ma felosztható liberális (szabadpiaci) rendszerekre (USA); konzervatív korporatista vagy szociális piacgazdasági rendszerekre (Németország); szociáldemokrata rendszerekre (a tegnapi Svédország); és egy hibrid liberális kollektivistá vagy labourista rendszerre (Egyesült Királyság, Ausztrália). Most ezeket ki kell egészítenünk a bürokratikus kollektívizmussal frissen összeomlott rendszereivel, illetve ezek utódaival. Egy másik munkámban (Deacon, 1992) e tekintetben amellet érveltem, hogy az utódok között nemcsak a nyugat-európaihoz hasonlóak lesznek, hanem belép egy újfajta posztkommunista konzervatív korporatista modell is. De Deken (1992) most foglalkozik egy igen érdekes új tipológiával, amely a jóléti rendszereket olyan szempontok szerint különbözteti meg, hogy milyen a társadalmi szolidaritási bázisuk (osztályok közötti, osztályokon belüli, egy osztályhoz kapcsolódó); milyen szociálpolitikai technikákat alkalmaznak (társadalombiztosítás, szociális állampolgáriság vagy proletarizálás); hogy melyek az elosztás szervei (társadalom, állam, pártok); s hogy mi a hozzájárulás alapja (munka, állampolgáriság, lojalitás). Ma már általánosan elfogadott, hogy a rendszer-típusok változatosságának megmagyarázásához együttesen kell figyelembevenni a gazdasági és társadalmi feltételeket, továbbá az egyedi történelmi és kulturális feltételek között működő politikai és társadalmi erőket (Ginsburg, 1992). Legújabbban az összehasonlító szociálpolitika a délkelet-ázsiai típusokat is elkezdte leírni (Jones, 1992). Az európai összefüggésrendszerben felismerték, hogy az Európai Közösségen belüli típusokra jelentős hatása lesz a European Commission nemzetek fölötti szociálpolitikájának. A javaslatok között nagy súllyal szerepel a szociális piacgazdaság (és nem a liberális vagy a szociáldemokrata típus) felé történő lefelé vagy fölfelé irányuló kiegyenlítés, továbbá annak tudomásulvétele, hogy sor kerül a források tagállamok közötti újraelosztására is. Offe (1991) szerint a munkák változó struktúrája miatt olyan szociálpolitikára van szükség az európai közösség egészében, amely a munkára épülő jogszerzésről átvált az állampolgári jogszerzésre, társadalmi alapjövedelem illetve szociális osztalék formájában. Hasonló javaslat született annak érdekében, hogy az egykori Szovjetunió területén rugalmas munkaerőpiac jöhessen létre (Standing, 1991). E kérdésre a továbbiakban visszatérünk.

A hasznos *összehasonlító* elemzések szaporodása ellenére a szociálpo-

litika kutatóinak eddig kevés mondandójuk volt a globalizáció jelenségéről. George (1988) megkezdte a gazdagság, szegénység és éhezés problémájának nemzetközi szintű vizsgálatát, MacPershon és Midgley (1986) pedig a harmadik világ szociálpolitikájával kezdtek foglalkozni – ám következetes és elmélyült munka nem született. Úgy vélem, hogy a hidegháború vége, a kis államok ezt követő burjánzása, és a nemzetek fölötti, regionális és globális gazdasági és politikai folyamatok fontosságának ebből adódó növekedése olyan szociálpolitikai elemzést tesz szükségessé, amely nemcsak az országokéni illetve *összehasonlító* szociálpolitikára, hanem a *nemzetek fölötti és globális szociálpolitikára* is összpontosít.

Ehhez a váltáshoz a szociálpolitikai elemzés intellektuális erőforrásait össze kell kapcsolni azokkal, amelyek a fejlődés-tanulmányokban működnek, hogy előreléphessünk az emberi szükségletek kielégítését gátló akadályok megértésében. Doyal és Gough (1991) munkája ilyen kapcsolódási pontot jelenthet. Ahogyan ők a szociálpolitika témakörén belül kidolgozzák az alapvető emberi szükségletek olyan fogalmát, amelyet az egészség és autonómia kettőssége alkot, az sok párhuzamosságot mutat az ENSZ Fejlesztési Tervezetében szereplő emberi fejlettségi indexszel, melynek három építőeleme a jövedelem, az élettartam, és az írástudás (UNDP, 1990). Noha sok vita folyik arról, hogy hogyan lehet az emberi szükségleteket meghatározni és mérni, léteznek már hasznos fogalmi kereteink ahhoz, hogy felmérjük és összehasonlítsuk, mennyire működnek jól az egyes jóléti rendszer típusok a tekintetben, hogy lehetővé tegyék e szükségletek kielégítését. (...)

A fejlődés-tanulmányok eszközeinek felhasználása egy más értelemben is elengedhetetlen a szociálpolitika elemzői számára, ha át akarják fogni a globalizációs folyamatot. Saját tanulmányaim a szociálpolitika 1989 utáni fejlődéséről Közép-Kelet Európában (Deacon és Szalai, 1990; Deacon, 1992a; Deacon, 1992b) megmutatják, milyen hatással voltak a nemzetközi szervezetek a nemzeti kormányok mozgási szabadságára a jóléti szektorban. A tanulmány további része ezt a kérdést vizsgálja meg tüzetesebben. Egy ország szociálpolitikáját ma már nem határozza meg teljes egészében a nemzeti kormányzat politikája (kérdés, valaha is meghatározta-e). Egyre nagyobb a szerepe a különböző nemzetek fölötti szervezetek implicit vagy explicit szociálpolitikájának. E szervezetek, mint ez a továbbiakból kitűnik, ellentétes irányokba hatnak, és egyre inkább olyan színteret jelentenek, ahol ideológiai és politikai harcok folynak a jövő globális és nemzeti szociálpolitikájáért. (...)

### A nemzetek fölötti szervezetek és Közép-Európa 1989 után

Ha majd egyszer megírják Közép- és Kelet-Európa szociálpolitikájának „posztkommunista” történetét, e történet fontos eleme lesz az, hogy a számos nemzetek fölötti szervezetnek milyen hatása volt e politikára. Amikor Esping-Andersen (1990) a nyugat-európai jóléti államok közötti eltérések okait vizsgálta, megmutatta egy sor, az egyes országokon *belül*

működő társadalmi, gazdasági, kulturális és politikai tényező magyarázó erejét. A konzervatív korporatista (vagy szociális piacgazdasági) jóléti rendszerek többnyire a katolikus egyház erőteljes jelenlétével függtek össze; a szociáldemokrata jóléti rendszerek a munkásosztály széleskörű politikai szerveződésével, és így tovább. Amikor a különböző közép- és kelet-európai rendszerek további fejlődési útvjáról gondolkoztam, úgy látam, hogy az előzőeket két további magyarázó tényezővel kell kiegészíteni. Az egyik az 1989. évi forradalmi folyamatok (önmagában is igen sokszínű) jellege, a másik pedig a külső és nemzetek fölötti szervezeteknek a nemzeti szociálpolitikára gyakorolt hatása. A tanulmány a következőkben e *külső* hatással foglalkozik.

A posztkommunista társadalmak eddig is *tanultak* (s ezután is fognak) a már kialakult nyugati jóléti kapitalista rendszerektől, és bizonyos mértékig a dél-kelet-ázsiai és közel-keleti rendszerektől is. E társadalmi tanulás részben eltérő gazdasági és szociálpolitikai elképzelésekre épülő intellektuális és politikai elkötelezettséggel párosul. Ekkor a tanulás eredménye párt- illetve kormánypolitikává alakulhat a pluralista politikai folyamatok segítségével. A tanulás másik része azt jelenti, hogy olyan nemzetek fölötti szervek, mint például az IMF, közvetlenül és szervezett módon a kormányoknak nyújtanak át szociálpolitikai stratégiai elképzeléseket, amelyekhez a gazdasági és politikai támogatást biztosító ösztönzőket és ellenőztönzőket, azaz „sárgarépat és botot” kapcsolnak. E szociálpolitikai tanácsok lehetnek önállóak és világosan megfogalmazottak, máskor ugyanezen szervek gazdaságpolitikai ajánlásai elrejthetik őket. A kutatás egyik kérdése az lehet, hogy milyen belső erők milyen külső erőkre hallgatnak és miért, illetve hogy az egyes országokon belüli hatalmi harcokat hogyan hatják át a külső szervek erőviszonyai. Fontos tényező lesz, hogy az egyes kormányok mennyire *függnek* a külső politikai és gazdasági támogatástól. A Nyugatnak való eladósodás nyilván növeli ezt a függőséget.

Az alábbiakban közölt 1. táblázat egy sor nemzetközi illetve nemzetek fölötti szervezetet és szociálpolitikai kutatási programot sorol föl, amelyek tudomásom szerint explicit vagy implicit módon befolyásolni kívánták a kelet-közép-európai országok egyikét-másikat, vagy épp mindegyikét.

A táblázat leírja a szervezetek tevékenységét és programját; jelzi, hogy milyen politikaformáló ereje lehet a szervezetnek; továbbá jelzi, hogy mi lehet az adott szociálpolitikai tanács tartalma. A tartalmak a szóbanforgó szervezetek nyilvánosan elérhető dokumentumainak elemzéséből származnak. Ennél részletesebb eredményeket fog nyújtani a most folyó kutatás, amely figyelembe veszi a belső használatra szóló dokumentumokat, a résztvevő megfigyelés eredményeit és interjúk anyagát is. Kihagytam az elemzésből azokat a folyamatokat, amelyek a német egyesülést követően a kelet-német szociálpolitikára hatottak. Nincs kétségem afelől, hogy a táblázat hiányos, anglo-centrikus, és nem tartalmazza a fejlődéstanulmányok eredményeit. Nem szerepel a táblázatban számos nemzetek fölötti nem-kormányzati jótékonyági szervezet (lásd például: OXFAM)

## 1. táblázat

## A közép- és kelet-európai szociálpolitikákra ható nemzetek fölötti szervezetek és kutatási programok

## (A) Kormányközi szervezetek

Szervezet vagy program	Tevékenység	Répa ill. bot	Nyílt vagy burkolt szociálpolitikai tanács
IMF	A gazdasági átszervezést könnyítő kormánykölcsönök nyújtása	Kölcsön megvonása a feltevések nem-rejjesítése esetén. – IMF-tagság.	Az univerzális (pl. élelmiszer, lakbér) ártámogatások megszüntetése. Közvetlen csökkenése a költségvetési egyensúly érdekében. A biztonsági háló ingyenkonyha-szemlélettel közelítése.
Világbank	Gazdasági menedzselésre vonatkozó hosszabb távú tanácsadás.	Kölcsönök könnyítése.	A szegénység enyhítése szociális minimummal, aktív munkae-rőpolitika ösztönzése.
EBRD (European Bank for Reconstruction and Development)	Beruházási alapok nyújtása	Beruházások serkentése.	A Bank alapító okirata megköveteli többpárti demokrácia elfogadását. Ez a csatlakozási kritérium most kétségessé válhat.
European Commission	Többféle. Részvétel európai (pl. Tempus, Phare) programokban. Az EK társult tagság egyeztetése. Kelet-Közép-Európára is kiterjedő adatgyűjtés, pl. Eurobarometer.	Új államok elismerése. Jövőbeli tagság az EK-ban. Politikai, gazdasági helyzet külső segítése.	Szabadpiaci mechanizmusok, politikai pluralizmus fejlesztése. Kisebbségi jogok tiszteletben tartása. (Végző fokon talán) a Szociális Charta és a maastrichti Szociális Fejlesztési elv fogadása.

Szervezet vagy program	Tevékenység	Répa ill. bot	Nyílt vagy burkolt szociálpolitikai tanács
OECD	Az Átmeneti Gazdaságokkal való Együttműködési Központ létrehozása (1990). ILO-val együtt konferencia az átmenet munkaerőpiaci és szociális vonzatairól (1991. szept.).	OECD-tagság. Anyagi támogatás. Beruházók számára hasznos gazdasági előrejelzések publikálása.	Szociális „biztonsági háló” és szociális ellátások munkára ösztönzés, munka- és lakásmobilitás érdekében. Képzési programok. Aktív munkaerőpolitika. Alkalmazottak bevonása tripartit struktúrák révén.
ILO	Tanácsadás, segítség a Munkügyi és a Szociális Minisztériumoknak. ILO-OECD konferencia (1991. szeptember). A szociális védelem egészét átfogó tanácsadási program. Európai konferencia a Tripartizmusról, 1992. ápr.	Helyeslés/helytelenítés	Társadalmi biztonság eszközeinek erősítése. Jól finanszírozott segítség. Társadalmi alapjövedelem program a rugalmas munkaerőpiacért. Tripartizmus ösztönzése. Figyelem a női foglalkoztatásra és vállalkozásra.
ENSZ, (a) Economic Commission for Europe, Genf	Jelentés a posztkommunista válságról (1992). (The Economic Survey of Europe, 1990–1991).		Inkább Nyugatnak tanácsadás új „Marshall tervről”; Kelet-Nyugat közötti kereskedelmi konfliktok enyhítéséről.
(b) European Centre for Social Welfare Policy and Research, Bécs	Első európai konferencia a kelet-európai szociálpolitikáról – 1990. Szakértői értekezlet Kelet-Közép-Európa szociálpolitikájáról – 1992.		A szociálpolitika fontosságának hangsúlyozása a piacgazdaságban. „Társadalmi állampolgárság”, inkább mint individualista liberalizmus. A vetélkedő szervezetek (IMF, Világbank, ENSZ, ILO stb.) közötti párbeszéd megkönnyítése.

Szervezet vagy program	Tevékenység	Répa ill. bot	Nyílt vagy burkolt szociálpolitikai tanács
WHO	Tanácsadás kormányoknak és szakembereknek (szervezet vizsgálata eddigelé nem kielégítő).	Némi anyagi támogatás. Szakmai megerősítés.	Nagyobb figyelem a megelőzésre. Iránymutatás hatékony egészségügyi szolgáltatásnyújtásra.
Council of Europe	Magyarország és Lengyelország teljes tagként, Csehország, Bulgária, FAK, Kis-Jugoszlávia megfigyelőként felvétele. Emberi jogok figyelemmel kísérése.	A tagság a demokrácia és az emberi jogok tiszteletbentartásának biztosítóiban.	Emberi és kisebbségi egyenlő jogok védelme. Újabbban igény a jelentésre a szexuális zaklatás elleni fellépésről a tagországokban.

**(B) Tudományos kutatói és tanácsadói programok**

Szervezet vagy program	Tevékenység	Szociálpolitikára gyakorolt lehetséges hatás
UN Research Institute for Social Development	Kutatási program a tulajdonváltásról: Magyarország, Lengyelország, Csehország, Jugoszlávia, Oroszország.	Nemzetközi társadalmi tanulás a jóléti intézmények különböző közösségi, kommunális, állami stb. tulajdonlásáról és ellenőrzéséről.
Institut für die Wissenschaften vom Menschen, Bécs	Konzultációs, kutatási tanácsadó program a rendszerváltás társadalmi költségeiről. (CFSR, Mo., Lengyel.)	Ismeret- és tapasztalatátadás társadalombiztosításról, segélyezésről, egyéb szociális kérdésekről. Egyelőre nem tudható, hogy a befolyás liberális, konzervatív vagy szociáldemokrata irányultságú-e.
Luxembourg Income Study	Értekezlet a kelet-európai jövedelem és szociálpolitika változó struktúrájáról (1991. július). Konferencia kelet-európai prokejtéről (1992. július).	A különféle és új társadalombiztosítási és adórendszerek hatásai összehasonlítása. E területeken szociálpolitikai reformlehetőségek vizsgálata.

Szervezet vagy program	Tevékenység	Szociálpolitikára gyakorolt lehetséges hatás
UK Economic and Social Research Council	Több gazdasági és politikai, kevesebb szociálpolitikai kutatás (utóbbiakon belül szociális mozgalmak, lakáskérdés vizsgálat).	A lakás- és családpolitikával kapcsolatos szociális mozgalmakból nemzetközi hálózat alakulhat, amelynek e területekre jelentős hatása lehet.
European Basic Income Research Network	Az alapjövedelmet kutató hálózat esetleg kiterjedhet Kelet-Európára.	Lobby alakulhat Kelet-Európában annak érdekében, hogy a jövedelmi garanciák ne munkához, hanem állampolgári joghoz kötődjenek. A siker valószínűtlen.
ISA Research Committee on Poverty, Social Welfare and Social Policy (19. sz. bizottság).	Konferencia a Brémai Egyetem Szociálpolitikai Kutató Központjával (1992. szept.)	A kutatók mind világosabban látják a nyugati jóléti rendszerek pluralizmusát és azt, hogy milyen bonyolult a jóléti rendszerek sikerét az emberi szükségletek kielégíthetőségének alapján mérni.
European University Institute, Firenze	Egyéni kutatások, több, Kelet-Európára is vonatkozó összehasonlító kutatással.	
Central European University, Prága	(a) Posztgraduális politika- és társadalomtudományi program (b) Értekezlet a politikai és gazdasági átalakulásra adott szociális válaszokról.	Tervbe vett szociálpolitika-elemző képzés a brit tradíciók szerint. Esetleg tovább erősödne a laissez-faire tanácsadás hatását korlátozó szociális és értelmiségi mozgások.
Boston College és kelet-európai egyetemek (ELTE 1991; Krakkó 1993)	Konferencia a jóléti államból a piacgazdaságba való átmenetről.	Ugyancsak nemzetközi értelmiségi lobby azért, hogy inkább szociáldemokrata vagy szociális piacgazdasági, minsem liberális jóléti politika legyen.
Journal of European Social Policy	Olyan új folyóirat, amely kifejezetten igényel kelet-európai tanácsadókat és tanulmányokat.	A kelet-európai szociálpolitikai gondolkodás fogékonnyá tétele a nyugat-európai jóléti modellek iránt.

Szervezet vagy program	Tevékenység	Szociálpolitikára gyakorolt lehetséges hatás
Első Európai Szociológiai Konferencia	Előadások és munkacsoportok az Európai Jóléti Allamról (1992. aug.)	További lobbizás a jóléti politika hagyományai mellett. Megjelenik a nemzetek fölötti politikacsinálás tanulmányozásának és befolyásolásának igénye.
Centre Français de Recherche en Sciences Sociales, Prága	Kutatói hálózatok aktuális társadalmi és politikai kérdések tanulmányozására.	A francia társadalomtudományi és politika-elemzés terjesztése. (Vö. az Európai Újjáépítési Bank gondolatát Mitterrand vetette fel.)

működése; szociálpolitikai szakértők nemzetközi hatású tevékenysége; sok régi és új társadalmi mozgalom nemzetközi hálózata. Nem foglalkoztam itt a nemzetek fölötti szinten működő egyházakkal sem, amelyek explicite (mint a katolicizmus), vagy implicite (mint a keleti ortodox vallás) hatnak a szociálpolitikára a posztkommunista országokban. Ezt a hiányt a további kutatásoknak föltétlenül korrigálniok kell. Köztudott, hogy a katolicizmus összekapcsolódik a konzervatív-korporatív jóléti rendszerekkel (Esping-Andersen 1990). Föltehető, hogy emellett a liberális jóléti rendszerre (USA) a protestantizmus, vagy a most formálódó autoritárius és nacionalista posztkommunista rendszerekre (Bulgária? Ukrajna?) az ortodox tanítások gyakorolnak hatást. Végül hiányoznak a listából fontos kétoldalú támogatások és tanácsadások, amelyek – például a brit Know-How Fund, vagy francia Kutatási Központok keretében – jelentős hatást gyakorolnak Közép- és Kelet-Európa gazdaság- és szociálpolitikájára.

Mielőtt az 1. táblázatban felsorolt szervezetek hatásának szisztematikus elemzésébe fognánk, intuitíve annyit állíthatunk, hogy a posztkommunista szociálpolitika *kezdeti* alakításában a döntő tényező az volt, hogy előbb Balcerowicz kormánya Lengyelországban, majd a többi ország kormánya is, könnyedén elfogadták a harvardi közgazdász, Jeffrey Sachs szélsőségesen *laissez-faire* gazdasági tanácsait. Az értelmiség és néhány más népességcsoport kiábrándultsága a szegénység egyenlőségéből, és – ezzel kombinálva – a piac mítoszának terjedése lehetővé tette, hogy önös érdekű technokrata gazdasági reformerek a szabadpiac ideológus prófétáival összefonódva százmilliók életszínvonalát egyharmaddal csökkentették abban az egyre kevésbé igazolódó reményben, hogy a hamvakból hatékony kapitalista főnix fog születni (Deacon, 1992a és b). Talán az Kelet-Közép-Európa tragédiája, hogy az utasításos gazdasággal és a bürokratikus állami kollektívizmussal való szakítása akkor következett be, amikor a 90-es évek elején Nyugaton éppen visszaszorultak a keynesiánus és társadalmi reformista gazdasági és szociálpolitikai eszmék. Ugyanakkor a szakítás pillanata egybeesett a kapitalizmus évtizedek óta legsúlyosabb gazdasági pangási periódusával is. Mindez azt jelenti, hogy két év elmúltával ránk (azaz keleti és nyugati szociális reformerekre, társadalmi és szakszervezeti aktivistákra, tudósokra, sokféle meggyőződésű értelmiségre) hárul az, hogy a károkat helyrehozzák, és újrakezadjék a nemzeti és nemzetközi küzdelmet a szociális igazságosságért a Keleten belül, Kelet és Nyugat között, vagy éppen Észak és Dél között. (...)

### Kelet-európai szociálpolitika: az IMF, az ILO és az EC közötti harcok terepe

A szociálpolitika bonyolult szövetéből, és az ezt befolyásolni kívánó nemzetközi ügynökségek sokaságából e fejezet csak egyetlen szálát húz ki, azt, hogy mi a címben említett három szervezet hatása a jövedelemfenntartó politikákra. Ezen belül is csak két kérdést állítottunk kö-

2.táblázat

#### Az IMF „szociál”politikája Kelet-Európában

Ország	Időpont	A beavatkozás és a politikai válasz egyes vonatkozásai
Lengyelország	1989. december	Megállapodás 350 millió£ kölcsönről. Politika: ártámogatás felezése, munkanélküliség növelése, privatizáció megkezdése, reálberek csökkentése.
	1992. február	Az IMF tart attól, hogy az Olszewsky-kormány nem folytatja a korábbi politikát
Magyarország	1989. december	Megállapodás 460 millió£ kölcsönről. Politika: ártámogatások csökkentése, lakbér és lakáskamat emelése, költségvetés csökkentése, privatizáció megkezdése.
Csehszlovákia	1991. január	Megállapodás 300 millió £ kölcsönről. Politika: élelmiszer ártámogatások csökkentése és ennek helyettesítése „egyösszegű készpénz ellentételezéssel mindenki számára”. Privatizálási politika.
Bulgária	1991. február	Kérés: 1,540 millió £-os kölcsön. Élelmiszerek és szolgáltatások árelenőrzésének megszüntetése.
	1992. január	IMF aggodalom a kompenzálásokról szóló megegyezések túlzott bőkezűsége miatt.
Románia	1990/1991 fordulója	175 millió £ kölcsön. Hosszas alkuk az IMF-fel az élelmiszer ártámogatások csökkentéséről.
Oroszország	1992. január	Áremelések
	1992. március	Minden ártámogatás megszüntetése, kivéve a gyermekélelmezést, gyógyszert, lakást és közlekedést. Javaslat az IMF-től 6 milliárd USD kölcsön elnyerésére.

zéspontba: hogy milyen politikák kompenzálják az állampolgárokat a piacositás során elveszített élelmiszer- és lakás ártámogatásokért, és hogy milyen politikákat dolgoztak ki az új munkanélküliek számára. Alkalmassint persze a politika más vonásai is szóba kerülnek. A történet elsősorban a lengyel, román és bolgár politikákról szól, de más országokra is történik utalás.

A *Nemzetközi Valutaalap* (IMF) közvetlenül az első nem-kommunista lengyel kormány megválasztása után, azaz 1989 végén kezdett bekapcsolódni a Kelet-Európában és a Szovjetunióban kialakulóban lévő gazdaság- és szociálpolitika alakításába (lásd 2. táblázat). Lengyelország kapta a „sokk-terápia” első dózist, amelybe beletartozott az árak liberalizálása, a gyors privatizálás, valamint az élelmiszer- és lakás ártámogatások megvonása anélkül, hogy ehhez előre átgondolt szisztematikus kompenzálást kapcsoltak volna akár a bérpolitika, akár pedig egy újfajta társadalmi biztonsági és segítségnyújtási rendszer révén. Az életszínvonal két év alatt 30%-kal csökkent, a munkanélküliség pedig 10% fölé emelkedett, sőt,

lassan 20%-ra nő. Eddig alig haladt a privatizálás, mert, ahogy a privatizációs miniszter mondta: „a lengyel ipar kiárusítása olyasmit jelentett volna, hogy a senki tulajdonát, aminek nincs értéke, olyanoknak adjuk el, akiknek nincsen pénzük”. A pozitívum annyi, hogy a hiperinflációt sikerült megfékezni, hogy az üzletekben megjelentek az áruk, és hogy a valuta konvertibilissé lett. A nemzet sorbanállóból kirakatnézővé vált.

Más szavakkal, amikor az IMF 1989 decemberében 350 millió fontot kölcsönzött a lengyel kormánynak, és egyben azt követelte, hogy az ártámogatásokat 50, a reálbéreket 20%-kal csökkentsék, akkor azt a strukturális alkalmazkodási politikát folytatta, amely a 80-as években számos harmadik világbeli országban adósságválsághoz vezetett. Ezenkívül láthatóan nem vett tudomást az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Tervezetének azon tanácsairól, amelyek az előbbi politika tíz évének hatáselemzése alapján születtek. Az ENSZ Jelentése az Emberiség Fejlődéséről (1990, 63. o.) leszögezte: „Az élelmiszer ártámogatások számos szegény társadalomban fontos biztonsági hálót hoztak létre, nem túl nagy költséggel. Gyakran ellentételezték a társadalmi biztonsági programok hiányait, ... emellett pedig mintegy láthatatlan kapcsolatot teremtettek a szegényebb tömegek és a kormányzat között. Ha azonban e kapcsolatot alternatív biztonsági háló megalkotása nélkül szétrombolják, akkor a politikai és társadalmi erőszak sokkal többbe kerülhet, mint az ártámogatások.” Killick és Stephens (1991) is felfigyeltek arra, hogy mennyire nem alkalmazhatók az IMF harmadik világbeli politikájának egyes elemei az új kelet-európai kontextusban.

Bulgáriában egészen más politikát követtek 1989 és 1991 között az ex-kommunisták által létrehozott posztkommunista konzervatív korporatista rendszerben. Egy sor, a kormány és a két szakszervezet között megkötött egyezség révén az áremelkedések 70%-áig terjedő, a bérekben is megjelenő kompenzációt nyújtottak. Megállapodtak egy jó szerkezetű munkanélküli járadék rendszerben is (Deacon, 1992b). Egy ilyen politika persze mindig költséges és nehezen tartható fenn gazdasági válság esetén. Az IMF beavatkozása az 1991-ben megválasztott kormánnyal folytatott alkukba azután segített a szociális megegyezéseket aláásni. Válaszul arra, hogy az IMF az állami költségvetés szigorú vizsgálatába kezdett, az UDF politikusai keresik a korábbi megegyezések megkerülésének módját.

A romániai történet azt mutatja meg, hogy milyen zsonglőrmutatványokra kényszerülnek a közép- és kelet-európai kormányok, ha egyensúlyt próbálnak teremteni az IMF politikában kifejeződő, az ártámogatások megszüntetésére irányuló tőkés nyomás, valamint a helyi munkásság ezek megtartására irányuló vágya között. Az árakat, beleértve az élelmiszerárakat is, először 1990 novemberében liberalizálták. A második ütemet 1991 januárra tervezték. Ezt a széles körben terjedő sztrájkok és a bányászok utcai tüntetései hatására 1991 júliusára halasztották. Valójában, ahogy a tiltakozások elcsendesültek, közbülső megoldást alkalmaztak: az áremelést előrehozták áprilusra, de 100 és 200% közé maximalták. A román kormány azt a magyarázatot adta, hogy ezeket a meg-

oldásokat az IMF a kölcsön feltételeként elfogadta (ILO Social and Labour Bulletin, 1991. 10. o.)

A sokk-terápia éllovasa, Lengyelország, ma, 1992-ben azt fontolgatja, mennyire volt bölcs vakon követni az IMF vegytiszta *laissez-faire* és költségvetés-egyensúlyi politikáját. A Balcerowicz-kormányt 1991 decemberében felváltó Olszewski-kormány egy sokkalta enyhébb takarékosági programot javasolt, ami mind saját parlamentjével, mind az IMF-fel szembeállította. Az IMF figyelmeztette a kormányt, hogy javaslata rendkívül nagy költségvetési hiányt fog okozni. Végül Olszewski olyan költségvetést javasolt, amely a nyugdíjakat csökkentette, a lakbéreket kétszeresre emelte, a keresetarányos munkanélküli ellátást egyösszegűvé alakította, és a költségvetési hiányt megkísérelte a GNP 5%-a alatt tartani. Az Alkotmánybíróság a nyugdíjak csökkentését alkotmányellenesnek minősítette. A pénzügyminiszter lemondott. Őt követte a miniszterelnök, egy sikertelen bizalmatlansági szavazás után. Walesa elnök ezután a parasztpárti Waldemar Pawlakot helyezte miniszterelnöki pozícióba. Kérdés, hogy ő sikeresebben fog-e zsonglörködni.

Lengyelországban és másutt az IMF szigorú költségvetési egyensúlyra törekvő stratégiája, valamint az átmenet társadalmi következményeit elszenvadó lakossági csoportok szükségletei közötti feszültségek egyik góccát a munkanélküliségi ellátás szintje és tartama jelentik. Lengyelországban, Cseh-Szlovákiában, Magyarországon, Szlovéniában, és hamarosan Oroszországban is csökkentik a munkanélküliségi ellátásoknak a gazdasági és politikai változások utáni első hónapokban megállapított szintjét és időtartamát. A 3. táblázat ezeket a változásokat foglalja össze.

Vitatható és vitatott, hogy milyen mértékben tudhatók be a csökkentések az IMF nyomásának, és mennyire olyan belső döntések, amelyeket a járandóságokkal való visszaélésekre, vagy a túl „bőkezű” ellátás munkakeresést ellenőztönző hatására vonatkozó vélekedések váltottak ki. Az IMF-kapcsolatból származó atmoszféra mindenesetre erősíti azokat a hazai politikusokat, akik a munkamotiváció hiányát alapvető problémának tekintik. Így például Cseh-Szlovákiában a legújabb változtatásokat az IMF-fel való tárgyalásokkal, és a főleg Kelet-Szlovákiában és főleg a nők körében elterjedt csalásokkal indokolták meg számomra. Ezzel szemben Jelcin – nyilván tüskés hangulatban lehetett – nemrégiben azt mondta, hogy „az IMF fontos a reformfolyamatban, de nem életbevágóan az. Nem biztos, hogy az IMF mindig jól informált” (*Guardian*, 1992, jún. 5.), és a kormányoknak van választási lehetőségük.

Az ILO, azaz a *Nemzetközi Munkaügyi Hivatal*, amely szintén résztvevője e globális szociális küzdelemnek, az IMF-étől határozottan eltérő nézeteket fogalmaz meg.

Az egyik legsajátosabb gazdasági probléma azok számára, akik egy eleven kapitalizmust szeretnének kibontakozni látni az egykori Szovjetunióban és Kelet-Európában, a garantált foglalkoztatás itteni hagyománya. A garantált foglalkoztatás valójában egyfajta társadalmi juttatás volt. A munka, amit mindenkinek végeznie kellett, jogosította fel az embereket arra, hogy jövedelemhez jussanak. A munka, s az ehhez csatlakozó

3. táblázat

## A munkanélküliségi járandóságok eróziója

Ország	1990. évi jogosultságok	1992. évi jogosultságok
Lengyelország	Első három hónap: előző kereset 70%-a Következő hat hónap: előző kereset 50%-a Ezután: előző kereset 40%-a	Első hat hónap: a minimumbér 110%-a Következő hat hónap: a minimumbér 95%-a Ezután: az utolsó negyedév átlagának 36%-a
Csehszlovákia	Első hat hónap: előző kereset 60%-a Következő hat hónap: előző kereset 50%-a	Első három hónap: előző kereset 60%-a Következő három hónap: előző kereset 50%-a
Magyarország	2 évig maximális ellátás	18 hónapig maximális ellátás
Szlovánia	Maximális ellátás két évig, előző kereset 80%-a	Maximális ellátás 18 hónapig, előző kereset 70%-a

élelmiszer- és lakástámogatások alkották a „kommunizmus” szociális garanciáinak talapzatát. Minthogy mindenki dolgozott, a bürokratikus kollektivisták jóléti állam ilyenformán természetesen valamiféle állampolgári jogú jövedelmet valósított meg. A dolog ironiája, hogy az IMF idejétmúlt individualista szociálpolitikája (az első posztkommunista pénzügyminisztériumok szélsőséges *laissez-faire* gazdaságpolitikájával karöltve) éppen *akkor tört össze* ennek a jövedelemre jogosultságnak az állampolgári alapját, amikor a nyugat-európai progresszív szociálpolitikai gondolkodás kezd megérteni, hogy – mert a jövő munkaerőpiacán sokan nem fognak rendszeresen munkát végezhetni – a munka-alapú alapjövedelemről át kell térni az állampolgári jogú alapjövedelemre (Offe, 1991; B.I.R.G. Bulletin, 1991,1992). Az állampolgári alapjövedelem egy másik variánsa mellett érvelve, Jordan (1985) arra a következtetésre jutott, hogy Kelet-Európában lenne a legnagyobb esélye egy ilyen politika bevezetésének. Mi most valószínűleg annak a tragédiának vagyunk tanúi, nem utolsósorban az IMF amerikai individualizmussal átitatott szociálpolitikai gondolkodása miatt, hogy ott rombolják le az állampolgári alapjövedelem megvalósításának alapját, ahol az leginkább megvalósítható lett volna.

Az érvek megerősítéséért az ILO-hoz fordulhatunk. Standing (1991), illetve Standing és Sziráczki (1991) úgy érvelnek, hogy a volt Szovjetunióban, (és Kelet-Európában) a foglalkoztatás révén megvalósított szociális garancia fogalmát egy rugalmas és mobil munkaerőpiac kifejlesztése érdekében kell állampolgári alapú szociális garanciára átváltani. Ha ez az alapszükséglet megvan, akkor a munkaerő keresni fogja az ennek növelését szolgáló új lehetőségeket. Ez törné meg az idejétmúlt ipari munkahelyekhez és röghöz kötő lakásokhoz való ragaszkodást, ami a legfőbb

mozgatója a szakszervezetek gazdasági és termelési reformokkal szembeni ellenállásának. (...) A garantált alacsony bérrel leplezett burkolt munkanélküliséget egy garantált alacsony járadékkal lefedett nyílt munkanélküliséggel kell felváltani. Ezen a módon elkerülhető lenne egy új, bonyolult és költséges, *jövedelem- és vagyongazdálkodáshoz kötött*, hosszútávú segélyezési rendszer is, és az a megoldhatatlan rendőri feladat is, hogy megállapítsák, kinek van vagy nincs a segély mellett mellékkeresete. A társadalmi alapjövedelem értelmes gazdasági és szociálpolitikai megoldás.

A múlt gazdaság- és szociálpolitikája és tervezése elválaszthatatlanul összefonódott a „kommunizmus” sokféle antidemokratikus és totalitárius vonásával. Ezért a kelet-európai szociálpolitikai vitákban nem is merültek föl alternatívák arról, hogy hogyan lehet új módon összekapcsolni a gazdaság- és szociálpolitikát akár egy piacgazdaságban, akár egy szociáldemokrata stratégiában, akár pedig az állampolgári alapjövedelem újszerű, de mind szükségesebbnek tűnő koncepciójában. Csak az idő a megmondhatója, fog-e az ILO-lobby fogékony helyi szociálpolitikai hallgatóságot találni, s hogy ezzel elmozdulhat-e az ideológiai és politikai stratégia egy, az IMF által sugallt szociálpolitikai individualizmustól eltérő irányba.

Egy másik, párhuzamosan zajló vita arról folyik, hogy mi lehet a jelentősége Kelet-Közép-Európában a tripartizmusnak, mint a gazdaság-és szociálpolitika jövőjét meghatározó mechanizmusnak. Az ILO-t az foglalkoztatja, hogy léteznek olyan lobbyk, amelyek szeretnének véget vetni a háromoldalú egyezkedés politikájának. A tripartizmus ellenfelei azzal érvelnek, hogy ha ma hozzák létre ezekben az országokban a nemzeti béralkuk és szociális alkuk rendszerét az új munkáltatói szervezetek, az „új” szakszervezetek és az állam között, akkor ezzel a régi állami-szakszervezeti nomenklatúrát tartják hatalmon, amely alkalmatlan a jövő versengő társadalmának megalkotására. Az ILO azzal érvel, hogy ha e mechanizmusokat felszámolják vagy nem hozzák létre, akkor ez alacsony bérekkel működő gazdaságot fog eredményezni, és aláaknázódnak a nyugat-európai tripartizmus révén kialakított szociális védelmek. Az ILO égisze alatt jött össze Brüsszelben 1992 áprilisában az európai munkaügyi miniszterek találkozója. Az ILO által készített konferencia-anyag, amely az európai tripartit megoldásokat tekintette át, az alábbi következtetést vont le: „A gazdaság nemzetközivé válásának minden folyamata elkerülhetetlenül együtt jár a nemzetközi verseny éleződésével ... A nemzetközi szinten folytatott szociális párbeszéd a legalkalmasabb eszköz annak megakadályozására, hogy e verseny károsan hasson a szociális védelemre és társadalmi haladásra. Ez egyébként, röviden, az az eszme, amelynek nevében az ILO-t megalapították.”

Az *Európai Közösség* a harmadik kulcsszereplő a kelet-európai szociálpolitika jövőjéért folyó küzdelemben. Habár a Közösséget elsősorban Európa gazdasági integrációja érdekli, hozzákezdett ahhoz, kivált az 1991 évi maastrichti csúcs után, hogy néhány vezérlő elvet alakítson ki a szociálpolitika egyes vonatkozásairól. Az érintett témák a munkaegészségügyre és munkabiztonságra szorítkoznak, de így is érintenek olyan kérdéseket, mint a minimális bér, a nők és férfiak közti egyenlő bánásmód,

vagy a munkaadók és munkavállalók közötti partneri viszony. Politikai kérdés a Közösségen belüli újraelosztás a gazdagabb nemzetektől a szegényebbek felé, továbbá a szociális „személtérakás” megelőzése, amelynek révén a tőke azokban az országokban ruház be, amelyekben az alacsonyabb szociális kiadások miatt kevésbé szigorúak a szabályok, és kevesebb az adó. E politikák összeredménye valószínűleg az lesz, hogy idővel az európai szociálpolitikai stratégiák a mai Németországhoz hasonló szociális piaci (avagy konzervatív korporatista) stratégia felé fognak konvergálni. Az Európai Közösség leendő kelet-európai tagállamai számára ezért alapvetőek az olya kérdések, mint hogy:

- (a) Képes lesz-e majd átstrukturált iparuk a Közös Piaccaal versenyezni?
- (b) Szociálpolitikájuk meg fog-e felelni a Maastrichti Szerződés szociális fejezetének?
- (c) Politikai rendszerük biztosítja-e a többpárti demokráciát és a kisebbségek jogait?

Ezenközben az Európai Közösség egyes programjait kiterjesztette Kelet-Európára (pl. a Phare-program, vagy a felsőoktatás fejlesztését finanszírozó Tempus). E támogatások feltétele a demokrácia megszilárdítása, valamint a piacgazdaság felé való elmozdulás. (...)

Érdemes megjegyezni, hogy a Közösség 1992 márciusában Lengyelországban találkozót szervezett a Közösség országaiból érkező, valamint lengyel, magyar és cseh illetőleg szlovák ellenzéki közgazdászok között. E találkozó célja (a *Prague Post* szerint, 1992. ápr. 7-13) az volt, hogy „lehetőséget adjon a saját kormányzatuktól eltérő véleményt valló vezető közgazdászoknak nézeteik kifejtésére. Komarek (Csehország) nem kételkedik a gazdasági reform szükségességében, de a jelenlegi folyamatokat túl keménynek tartja... Megjegyezte, hogy a Közösség egyre inkább tudomásul veszi szerepét a reformfolyamatban, és minden alternatívát meg kíván vizsgálni.”

Világos, hogy nagyszabású ideológiai küzdelem folyik az újonnan alakuló közép- és kelet-európai demokráciák szociálpolitikájának társadalombiztosítási és jövedelemfenntartó programjai, ezek formája és tartalma körül. A kényszerfoglalkoztatás szociális garanciáját helyettesítő rendszer körüli harc tétje, hogy amerikai típusú individualista szociálpolitika legyen-e, vagy európai stílusú korporatista illetve szociális piacgazdasági rendszer (amelyhez a szociáldemokrácia is kapcsolódik), vagy egy olyan jövőbemutató állampolgári jogosultság, amely a munkateljesítménytől függetlenül biztosít jövedelmet. E harc a nemzetek fölötti szervezetek szintjén ugyanolyan hevesen folyik, mint az egyes államok határain belül. Az IMF, az Európa Parlament és Bizottság, vagy az ILO ugyanolyan fontos szereplők, mint a helyi politikusok, szakszervezetek, vagy társadalmi mozgalmak. Az e kérdésekről folyó szociális és gazdasági küzdelem szintere globálissá vált.

### Korábbi tapasztalatok és következtetések

A fejlődés-tanulmányok elemzői már sok mindent elmondtak nekünk az Afrikában és Latin-Amerikában alkalmazott strukturális átalakítási és alkalmazkodási politikákról. Kérdés, hogy az előbbi elemzés a globális szervezetek kelet-közép-európai szociálpolitikájáról csak megismétli a már ismerteket, vagy ad hozzájuk valami újat.

A párhuzamosságok nyilvánvalóak. Killick és Malik (1991) a következő néhány pontban foglalták össze az IMF által sugallt strukturális alkalmazkodás társadalmi hatásait:

a) jelentős hatások volt a jövedelemeloszlásra, ám ezek komplexek, és országoként változóak;

b) a szegények számos csoportja a vesztesek között lehet, s különösen veszélyeztetett a városi munkásság;

c) az IMF programjait elfogadó kormányoknak továbbra is szabadságukban áll sebezhető csoportok védelmét szolgáló intézkedések meghozatala, ám kemény tárgyalásokra kerülhet sor olyan esetekben, amikor az intézkedés nyomán jelentős követelés támadhat közpénzekre.

Killick és Stevens (1991) rámutattak, hogy mennyire veszélyeztetheti a demokratikus intézményeket a strukturális alkalmazkodási politika; hogy paradox módon milyen szükségessé teszi a piaci mechanizmusok bevezetésének politikája az állami tervezést; hogy a különböző nemzetek fölötti szervezetek milyen ellentmondásos nyomásokat gyakorolhatnak; s hogy milyen hosszú és keserves folyamatot jelenthet egy ilyen strukturális alkalmazkodási politika.

Mielőtt még sor kerülhetett volna a kelet-közép-európai új strukturális alkalmazkodási politikák tapasztalatainak számbavételére, már voltak jelzések arra, hogy a szupranacionális szervezetek politikáját és gyakorlatát elkezdtek befolyásolni a fejlődő világban e politikák által kiváltott negatív társadalmi következmények. Az UNICEF, a Világbank (1992), az Egyesült Nemzetek Fejlesztési Tervezte újabb jelentéseikben a korábbinál nagyobb nyomatékkal beszélnek az alkalmazkodás társadalmi költségeiről. Legutóbb a Világbank a szegénység enyhítéséről készített kézikönyvében arról ír, hogy „a szegényeket kedvezőtlenül érinthetik a strukturális alkalmazkodási programok átmeneti költségei. A szegénység csökkentésére irányuló kormányzati erőfeszítésekhez nagyobb (világbanki) támogatásra lenne szükség”.

E tanulmány egyik következtetése az, hogy bár a „harmadik világban” a kormányok – éhségfelkelések ismert esetei ellenére – viszonylag könnyen rákényszerítették országaikra az IMF kölcsönfeltételeit, ugyan-ezek a kormányerőfeszítések nagyobb problémákba ütközhetnek Kelet-Közép-Európában. A „kommunizmus” létező szociális garanciái, az egalitarianizmus széleskörű elfogadásának hagyománya, a szervezett munkarő erejének fennmaradása, az Európához való csatlakozás (és ezzel az európai jóléti államok előnyeikhez való hozzájutás) iránti népszerű óhaj nagy kihívást jelentenek az IMF hagyományos strukturális alkalmazkodási politikája számára. Az ezekkel az országokkal való együttműködés

során a Világbanknak és az IMF-nek körültekintőbb stratégiákat kellene alkalmazniuk, hogy biztosítsák a tőke működéséhez szükséges társadalmi, politikai, s egyúttal gazdasági stabilitást. (...)

Egy másik következtetésem az, hogy noha Afrikában és Latin-Amerikában az USA sugallta gazdaságpolitika (az IMF közvetítésével) nagyjából egyeduralgoló lehetett a javasolt gazdaság- és szociálpolitikák megformálásánál, Közép-Európában és a Szovjetunió területén ez nem lehetséges. Az a küzdelem, amely a szupranacionális szervezeteken belül is, azok között is folyik a javasolt gazdaság- és szociálpolitikák körül, részben arról is szól, hogy milyen típusú jóléti kapitalizmus (USA liberálisizmus, német vagy francia konzervatív korporatizmus, skandináv szociáldemokrácia, vagy az eddigiekben nem említett délkelet-ázsiai államkapitalizmus) válik uralkodóvá.

Egy harmadik tanulság az, hogy, miként a globális környezetvédelem ügyében, úgy az ENSZ-nek és szakosított szervezeteinek a globális szociálpolitika kialakítása ügyében is az eddiginél jóval nagyobb mértékben kellene megkísérelniük a folyamatok befolyásolását. Említésre érdemes ebben az összefüggésben, hogy 1992 szeptemberében az ENSZ égisze alatt működő European Centre for Social Welfare Policy and Research az ENSZ, a finn kormány és az EBRD közös szervezésében szakértői tanácskozáson dolgoz ki ajánlásokat arról, hogy hogyan lehet Közép- és Kelet-Európában versenyképes társadalmakat felépíteni a szociális megfontolások figyelembevételével.\* A résztvevők között – a kelet- és nyugat-európai független szociálpolitikai szakemberek mellett – ott lesznek a régió szociálpolitikáját befolyásolni kívánó szervezetek kulcsfontosságú szakértői. Igen valószínű, hogy Európa két felének és a globális szervezeteknek a szakértői valamelyes egyetértésre fognak itt jutni. A továbbiakban azonban, mint ez a riói környezetvédők esetében történt, az ajánlások megvalósítása beleütközhet azokba az akadályokba, amelyek a nemzeti érdekek által korlátozott nyugati demokráciákban keletkeznek a legjobb indulatú, Nyugatról Kelet felé történő globális redisztribúciós megoldásokkal szemben.

Fordította Ferge Zsuzsa

#### Hivatkozások

- Bauman, Z.: *Intimations of Postmodernity*. London, Routledge, 1991.  
 Blackburn, R.: „Fin de Siècle: Socialism after the Crash”. *New Left Review*, 1991. 185.  
 Deacon, B. és Szalai, J. (szerk.): *Social Policy in the new Eastern Europe*. Aldershot, Avebury, 1990.  
 Deacon, B. (szerk.): *Social Policy, Social Justice and Citizenship in Eastern Europe*. Aldershot, Avebury, 1992. (a)

\* A tanácskozáson kidolgozott ajánlásokat, amelyeket az ENSZ Társadalmi Fejlesztési és Humánügyi Központja fog, egyetértés esetén, a szociális kormányzatoknak előterjeszteni, az *Esélyben* közölni fogjuk.

- Deacon, B. et al.: *The New Eastern Europe: Social Policy Past present and Future*. London, Sage, 1992. (b)  
 Denvitch, B.: *The End of the Cold War: European Unity, Socialism and the Shift in Global Power*. London, Verso, 1991.  
 Doyal, L. és Gough, I.: *A Theory of Human Needs*. London, Macmillan, 1991.  
 Esping-Andersen, G.: *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford, Polity, 1990.  
 Giddens, A.: Review of Bauman's op.cit. *Times Higher Education Supplement*, 1992.  
 Ginsburg, N.: *Division of Welfare*. London, Sage, 1992.  
 Harris, N.: *National Liberation*. Manchester, I.B. Tauris, 1991.  
 Held, D.: *Political Theory Today*. Oxford, Polity, 1991. (a)  
 Held, D.: Democracy, Nation State and Globalism. In: Held, D.: op. cit. 1991 (b).  
 International Labour Office: *Social and Labour Bulletin*. Geneva, 1992.  
 Jordan, B.: *The State: Authority and Autonomy*. Oxford, Blackwell, 1985.  
 Kelly, R.: „Eastern Promise by Two Different Routes”. *Guardian*, 1992. ápr. 27.  
 Killick, T. és Malik, M.: *Country Experiences with IMF Programmes*. ODI Working Paper 48.  
 Killick, T. és Stephens, C.: „Eastern Europe: on Economic Adjustment from the Third World”. *International Affairs*, 1991/4.  
 Lee, P. és Raban, C.: *Welfare Theory and Social Policy*. London, Macmillan, 1990.  
 Luard, E.: *The Globalization of Politics*. London, MacMillan, 1990.  
 Mishra, R.: *The Welfare State in Capitalist Society*. London, Harvester, 1990.  
 Offe, C.: „A Non-productivist Design for Social Policies”. Anglo-German Conference on Social Justice and Efficiency. University of Nottingham, 1991.  
 Picciotto, S.: „The internationalisation of the State”. *Capital and Class*. 1991 (43).  
 Sklair, L.: *Sociology of the Global System*. London, Harvester, 1991.  
 Standing, G. (szerk.): *In Search of Flexibility: The New Soviet Labour Market*. Geneva, International Labour Office, 1991.  
 Standing, G. és Sziráczki, Gy.: „Labour Market Issues in Eastern Europe's Transition”. *International Labour Review*, 1992. 130. 2.  
 United Nations Development Project: *Human Development Report*. Oxford, Oxford University Press, 1990, 1992.  
 World Bank: *World Development Report – Poverty*. Washington, World Bank, 1990.

#### A tanulmányban szereplő nemzetközi szervezetek

- Central European University* = Középeurópai Egyetem, a Soros Alapítvány támogatásával működő, posztgraduális képzést szolgáló egyetem-lánc, egyelőre Prágában és Budapesten.  
*Council of Europe* = Európa Tanács, strasbourgi székhellyel.  
*EBRD* = *European Bank for Reconstruction and Development* = Európai Rekonstrukciós és Fejlesztési Bank.  
*European Basic Income Research Network* = Európai Hálózat a Társadalmi Alapjövétel Kutatására.  
*European Centre for Social Welfare Policy and Research* = Szociális jóléti politika és kutatások európai központja, az ENSZ égisze alatt működő, bécsi székhelyű intézmény.  
*European University Institute* = Európai Egyetemi Intézet, Firenzében működő európai posztgraduális képzési központ.  
*European Commission* = *Commission of the European Communities* = az Európai Közösségek Bizottsága.

*European Community* = Európai Közösség.

*ILO* = *International Labour Office* = Nemzetközi Munkaügyi Hivatal.

*IMF* = *International Monetary Fund* = Nemzetközi Valutaalap.

*ISA* = *International Sociological Association* = Nemzetközi Szociológiai Társaság.

*Research Committee on Poverty, Social Welfare and Social Policy* = Szegénység, társadalmi jólét és szociálpolitika kutatási bizottsága (az ISA 19. kutatási bizottsága).

*ISSA* = *International Social Security Association* = Nemzetközi Társadalombiztosítási Szervezet (Genf).

*LIS* = *Luxemburg Income Study* = Luxemburgi Jövedelemkutatás, a nyolcvanas évek óta kiépített nagy nemzetközi adatbázis jövedelemvizsgálatokhoz.

*OECD* = *Organisation for Economic Cooperation and Development* = Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet.

*UK ESRC* = *UK's Economic and Social Research Council* = Brit Gazdasági és Társadalmi Tudományos Tanács, az OTKÁ-hoz hasonló tudományos szervezet.

*UN* = *United Nations* = ENSZ = Egyesült Nemzetek (Szervezete).

*UN Economic Commission for Europe* = ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (Genf székhellyel).

*UN Research Institute for Social Development* = ENSZ Társadalomfejlesztési Kutató Intézete.

*WHO* = *World Health Organisation* = Egészségügyi Világszervezet.

*UNICEF* = *United Nations Children's Fund* = az ENSZ gyermekek védelmével foglalkozó szervezete.

### **Fizessen elő az Esélyre!**

Az Esély társadalom- és szociálpolitikai folyóirat.  
Megjelenik évente hatszor.

Ára: 50 Ft.

Kapható minden nagyobb könyvesboltban és a szerkesztőségben.  
Megrendelhető: 1083 Budapest, Ludovika tér 3.