

*John Myles*

## Hanyatlás vagy holtponthoz?

A jóléti állam mai helyzete

Néhány éve még sokan azt hittük, hogy a válsággal kapcsolatos szókészlettel elég jól le lehet írni a jóléti állam jelenlegi helyzetét. Ma ebben már korántsem vagyunk biztosak. Kudarcot vallott a konzervatív erőknek a jóléti állam lebontására irányuló kísérlete. A költségsökkenést célzó kísérletek ellenére a jóléti állam kiadásai folyamatosan nőnek, valamennyi kapitalista demokráciában. Ez persze nem jelenti azt, hogy minden maradt a régiben. A kiadások, ha lassabban is, de tovább emelkednek egy olyan időszakban, mikor számos országban és régióban fokozódott a segélyek iránti igény. Bár a jóléti államot nem vetették alá radikális sebészeti beavatkozásnak, de azért nagyon sok olyan változás történt, amit Wolfson „egyszerű toldozgatásnak” nevez. Különösen a jóléti állam adóterhei tolódtak el jelentős mértékben a jövedelemskála alsó vége felé Kanadában, Nagy-Britanniában és az Egyesült Államokban. A kérdés az, hogy az ilyen „toldozgatás” vajon valóban a válság jele-e, s ha nem, akkor milyen metaforát kellene helyette használnunk.

A tanulmány első részében három, erre a kérdésre adott választ vizsgálók meg. Az egyik felfogás szerint az elmúlt évtized „egyszerű toldozgatása” a jóléti állam hosszúnak ígérkező eróziójának a kezdetét jelzi. Ez a hagyományos válságelmélet egyik variánsa: a jóléti állam egy lassú folyamatban lerombolódik. Egy másik, ettől nagyon különböző nézet szerint az egyensúlyba került növekedési folyamat ismerős esetének a tanúi vagyunk. A jóléti állam nem terjeszkedhetett vég nélkül gyorsabban, mint a gazdaság, és beleütköztünk a jóléti állam növekedési határaiba. A feladat most az, hogy megtanuljunk, miként kezelendő a jóléti állam „érett társadalmi intézményként”.

Egyik felfogás sem írja le igazán meggyőzően a kanadai jóléti állam jelenlegi helyzetét. Úgy gondolom, hogy a harmadik értékelés pontosabb, amely szerint a Kanadában és a többi angol-amerikai demokráciában a II. világháború után kialakult sajátos jóléti állam-rezsim fejlődése holtpontra jutott. A jóléti állam olyan társadalmi gyakorlatok és stratégiai megállapodások együttese, amelyek célja annak a sajátos történelmi problémának a megoldása, amit a jólét termelésének és elosztásának a harmonizálása jelent. A jóléti államok fejlődése megreked, sem előre, sem hátra nem képesek elmozdulni, ha többé már nem kínálnak ilyen megoldásokat. A második céltom így

Ad.

az, hogy meghatározzam azokat a problémákat, amelyeket a jóléti állam mai gyakorlata nem tud megoldani.

A jelenlegi, holtpont körüli forgás nem tart örökké. Tudatosan vagy véletlenszerűen, de intézményesülni fog a jólét termelésének és elosztásának a harmonizálását célzó társadalmi gyakorlatok és stratégiai megállapodások új együttese. Már láthatóak a lehetséges megoldások körvonalai. A harmadik céloom az, hogy vázoljam ezeket az alternatívákat és a valószínű következményeiket.

### Elsorvad-e a jóléti állam?

A válság metaforája részben azért kérdőjelezhető meg, mert ma már elég egyértelmű, hogy a II. világháború után és különösen az 1960-as évek alatt létrehozott egészségügyi, oktatási és jóléti intézmények nem szűnnek meg egyik napról a másikra. Még a legeltökéltebb ideológusok (Reagan, Thatcher) sem tudták ezt elérni. Az viszont kevésbé nyilvánvaló, hogy nem indult meg a jóléti állam hosszú, lassú eróziója – egyfajta fordított növekedés. A jóléti állam a néha alig észlelhető reformok lassan haladó sorozata révén jött létre, amit a konzervatívok előszeretettel neveznek „lopakodó szocializmusnak”. Könnyen lehet, hogy most a „lopakodó neokonzervativizmus” tanúi vagyunk: a jóléti állam lerombolása helyett az elsorvasztása történik. Másutt már foglalkoztam ezzel az interpretációval, de ma már számos okból nem tartom meggyőzőnek Kanada elmúlt évekbeli szociálpolitika-történetének a magyarázatában.

Az, hogy a jóléti állam „válságban” van-e vagy sem, nem ítélni meg közvetlenül a jóléti állam teljesítményének a változó formáiból (pl. a kiadások növekedése vagy csökkenése, vagy a kiadások és bevételek közötti mélyülő szakadék). A kérdés a teljesítményt létrehozó *folyamat* (a teljesítmény változhat, vagy változatlan maradhat). A „válságirodalom” egyik legkorábbi megfogalmazásában James O'Connor nagyon precízen használta a kifejezést egy önromboló folyamat leírására.<sup>1</sup> Ebben az értelemben egy rendszerről akkor mondhatjuk, hogy válságban van, ha a rendszer reprodukciója szempontjából alapvető tevékenységek a rendszer fennmaradásához szükséges feltételeket romboló folyamatokat és eseményeket indítanak be.

A baloldal és a jobboldal is ebben az értelemben definiálta válságként a jelenlegi helyzetet, bár egészen különböző okokból. A konzervatív variánsban a válság azt jelenti, hogy a jóléti állam beleharap az őt tápláló kézbe: a jóléti állam kiadásai olyan szintre emelkedtek, ahol a piac nem tart meg a saját teljesítményéből annyit, amennyi megfelelne a működési követelményeinek. A jóléti állam kolonc a tőkefelhalmozás nyakán: torzítja az egészséges piaci folyamatokat, és rontja a hatékonyságukat. Ennek eredményeként a jóléti állam önrombolóvá vált. A probléma azonban megszűnne, ha korlátoznák, ésszerűsíténnék, karcsúsítanák, vagy talán teljes egészében felszámolnák a jóléti államot. A válságértelmezés baloldali variánsa sokkal komolyabb. Nem a jóléti állam mint olyan van válságban, hanem átfogóbb módon a tőkés állam. Olyan csapdában van, hogy bármit tesz is, csak tovább rontja

a helyzetét. A jóléti állam rombolja a tőkefelhalmozás folyamatát, de a megszüntetése vagy megnyirbálása ugyanarra az eredményre vezetne. A modern kapitalizmusnak szüksége van a jóléti államra az infrastrukturális költségek biztosítása, a fölösleges munkaerő felszívása és általában a társadalmi harmónia megőrzése miatt.

Rendkívül nehéz akár bizonyítani, akár cáfolni ezeket az állításokat; hatalomra kerülésük után a konzervatívok is rájönnek, hogy gyakorlatilag lehetetlen elvégezni azokat a politikai és társadalmi kísérleteket, amelyek szükségesek lennének az ellenőrzésükre. Az összehasonlító vizsgálatokból azonban tudjuk, hogy nincs egyszerű vagy nyilvánvaló összefüggés a jóléti állam nagysága és az olyan mutatók között, mint a gazdasági növekedés vagy a munkanélküliség. Még fontosabb, hogy az elmúlt évtized bizonyítékai azt mutatják: a jóléti államnak tulajdonított legsúlyosabb gazdasági jelenségek is orvosolhatók a jóléti állam lerombolása nélkül. Így annak a felfogásnak, hogy a jóléti állam nem fog eltűnni, az egyik oka az, hogy az eltűnése valószínűleg szükségtelen. Ehelyett a válság – amit az ilyen irányú változás esetleg megoldana – kezelhető egy hagyományos monetáris, költségvetési és munkaügyi politika erőteljes érvényesítésével.

Az 1970-es években született definíció szerint a válság fő tünete az infláció és a munkanélküliség Philips-görbe által mutatott kölcsönhatásának megszűnése volt. Régebben, amikor a szakszervezetek elég erőssé váltak ahhoz, hogy inflációt gerjesztő bérnyomást gyakoroljanak, a munkanélküliség szintjét növelő restriktív költségvetési politikával állították helyre a fegyelmet. Az 1970-es években ez a stratégia nem működött többé: egyszerre nöhetett a bérnyomás, az infláció és a munkanélküliség, aminek a „stagfláció” lett az eredménye. Úgy gondolták, hogy a jóléti államnak része van a dolgok ilyen alakulásában. A jóléti államok – vagy legalábbis a jóléti államok szociális biztonsággal kapcsolatos oldala – védik a munkásokat a piaci erők hatásaitól, javítják az alkupozíciójukat, és általában felborítják a munka és tőke közötti egyensúlyt a munka javára. A munkanélküli biztosítás és más juttatások miatt gyengül az emelkedő munkanélküliségnek a bérkövetelésekre és a munkásság harcosságára gyakorolt hatása. Az eredmény a folyamatos bérnyomás, az infláció és a profitok leszorítása. Úgy gondolták, hogy mivel részben a jóléti állam a problémák oka, a lerombolása nélkül nem található meg a megoldás. De ez szükségtelennek bizonyult: számos módja van a munkásság kordában tartásának.

A legfontosabb és legsikeresebb stratégia a Bank of Canada 1975-ben alkalmazott restriktív pénzpolitikája volt, amely elérte a szándékolt hatást: olyan szintre hajtotta fel a munkanélküliségi rátát, ami szükséges volt a bérnyomás és így az infláció megfékezéséhez.<sup>2</sup> A monetáris politikát költségvetési és munkaügyi politikával egészítették ki. 1975-től az 1982-es recesszióig a szövetségi kormánynak sikerült leszorítani a szövetségi kiadások GNP-hez viszonyított arányát. Amikor pedig minden más hatástalan maradt, bevezették a bérellenőrzést, és korlátozták a szervezett munkásság alkujogait. A támadás hatására nem a jóléti állam tűnt el, hanem a bérnyomás, valamint a szakszervezeteknek és más érdekszervezeteknek egy nagyobb és jobb jóléti államra vonatkozó követelése.

Ehhez a sémához két megjegyzést kell fűznünk. Először is azt, hogy a hetvenes évek terméke volt, nem pedig egy nyolcvanas évekbeli neokonzervatív forradalomé. Másodszor pedig azt, hogy bár a politikai eszközök új együttesét alkalmazták, maga a stratégia nagyon is hagyományos volt. Kanada mindig abba a kategóriába tartozott, amelyet Bordogna „húzd meg-ereszd meg” jóléti államnak nevez, szemben a folyamatos teljes foglalkoztatottságot biztosító jóléti állammal. Néhány országban (Ausztria, Svédország), ahol ma is érvényes a folyamatos teljes foglalkoztatottság melletti elkötelezettség, a bérnyomást a munkásszervezetek és a kormány közötti „politikai csereüzlet” révén fékeztek meg. Másutt az árstabilitás és a foglalkoztatási szint közötti egyensúlyt tipikusan a „húzd meg-ereszd meg” politikával tartják fenn: az expanziós szakaszokat deflációs intézkedések követik, ami a foglalkoztatási szint növekvő fluktuációjához és egyúttal magasabb munkanélküliségi rátához vezet. Kanada mindig is az utóbbi tradícióhoz tartozott.<sup>3</sup> Lehet, hogy a hetvenes években bevezetett politikai intézkedéscsomag új volt (nagyobb bizalom a monetáris politikában), és a stratégiát új szélsőségekig vitték (a munkanélküliségi ráta a II. világháború utáni időszakban példátlanul magas szintre szökött fel), de nem volt semmi új a stratégia lényegét tekintve (a munkanélküliség felhasználása a bérnyomás megfékezésére), sem pedig a kanadai kormányok arra irányuló törekvésében, hogy az államhatalmat használják a munkások jogainak a korlátozására. Röviden szólva szükségtelennek bizonyult a jóléti állam lerombolása: a válságot más, hagyományosabb eszközökkel oldották meg.

Van a válságelméletnek egy olyan politikai változata, amelyet a fentiekben még nem említettünk. Eszerint a jóléti állam jelenlegi vagy küszöbön álló hanyatlása a jobboldali politikai erők erősödő hatalmának tulajdonítható. Lehet ugyan, hogy nem szükségszerű a jóléti állam lebontása, de ha lehetőség kínálkozik rá, a konzervatívok ideológiai megfontolásokból mindenképp megfogják ezt tenni. Biztos vagyok benne, hogy sok konzervatív szívesen vállalkozna erre, de az eddigi tapasztalatok alapján korlátozottaknak bizonyultak a lehetőségeik a feladat elvégzésére – még akkor is, amikor hatalmas többséggel nyerték meg a választásokat. Kanadában a jóléti állam elleni támadás szimbóluma az univerzalizmus-vita volt, amely a Konzervatív Párt 1984-es fölényes választási győzelméhez kapcsolódott. A választási hadjárat során Brian Mulroney, a leendő miniszterelnök adta meg a vita klasszikus megfogalmazását. – Miért kapjanak a bankelnökök a félmillió dolláros keresetükön felül családi segélyt és állami nyugdíjat? – kérdezte. Meglepetésére a bankelnökök és a feleségeiknek a jogát ezekhez a juttatásokhoz maguknak a bankelnököknek a kivételével gyakorlatilag mindenki a védelmébe vette, többek között szegénységellenes csoportok, a nőmozgalom és a szervezett munka is. Mulroney, a pragmatikus politikus sietve visszakozott, és kijelentette, hogy az univerzalizmus „szent kötelesség”.

A kormány hivatalba lépése után azonban Michael Wilson pénzügyminiszter ismét felvetette az univerzalizmus kérdését, és ez volt a domináns téma a konzervatívok kormányzásának az első évében. A csúcspontot Wilson 1985. májusi költségvetési beszéde jelentette, amelyben az univerzális juttatások indexelésének a részleges megszüntetését javasolta. Az ezt követő fel-

zúdulás majdnem két hónapig uralta a parlamenti vitákat és a tömegkommunikációt. Végül Mulroney elfogadta a családi pótlék indexelésének a megszüntetését, de arra kényszerítette a pénzügyminiszterét, hogy feladja a nyugdíjakkal kapcsolatos sokkal nagyobb költségigényű terveit.

Az univerzalizmus-vita és az eredménye szimbolikus jelentőségű a kanadai jóléti állam jelenlegi helyzetének több kulcstényezője szempontjából. Először is világos, hogy a jobboldal ugyanazokkal a választási dilemmákkal néz szembe, mint a baloldal.<sup>4</sup> A hatalom megszerzéséhez és megtartásához választási többség kell, és nem könnyű többséget kialakítani olyan javaslatokkal, amelyek a lakosság széles rétegeinek a javát szolgáló és a középosztályt felölelő programok eltörlésére irányulnak. Még az üzleti körök törekvéseinek elsődleges célpontja, a munkanélküli biztosítás is immunisnak tűnik a támadásokkal szemben. Nem ideológiai okokból, hanem egyszerűen azért, mert az a fajta átstrukturálás, amit hangoztatnak, azoknak a konzervatív parlamenti képviselőknek a választási vereségéhez vezetne, akik az ország olyan régióit képviselik, ahol a munkanélküli biztosítás a helyi gazdasági élet alapjait jelenti.

Másodszor, az univerzalizmus-vita megvilágítja azt a tényt, hogy Kanadában a jóléti állam elleni támadás nem azonos a szegények jóléti állama elleni támadással. Ellenkezőleg, a cél a jóléti állam ezen részének a megszállásának és kiterjesztésének. Mulroney univerzalizmussal kapcsolatos kritikája nem a szegények ellen irányult, hanem azt támogatta, hogy a jóléti gondoskodást a középosztályra is kiterjesszék. A retorika a juttatásoknak a leginkább rászorulókra összpontosító célirányosabb felhasználása révén megvalósítandó racionalizálás és hatékonyság retorikája volt, nem pedig a szegények elleni támadás.

A konzervatívok alapvető politikai modellje két részből áll. Egyrészt meg akarják állítani a társadalombiztosítási programok (amilyen pl. a Kanada/Quebec Nyugdíj Terv – C/QPP) további expanzióját, és bátorítják a magánszektor által nyújtott alternatívák (pl. a Bejegyzett Nyugdíj Tervek – RPP és a Bejegyzett Nyugdíjtakarékossági Tervek – RRSP) kiterjesztését. A második alkotórész szerint az univerzális programok helyett a jövedelemfelmérésen alapuló Garantált Éves Jövedelemre (GÉJ) vagy negatív jövedelemadóra kell helyezni a hangsúlyt.<sup>5</sup> Egyik alkotórész sem új abban az értelemben, hogy a konzervatívok találták volna ki. Nem Brian Mulroney támogatta először az univerzalizmust, hanem Pierre Trudeau. Az 1968-as választási kampányban azt ígérte a kanadaiaknak, hogy megválasztása esetén „vége lesz ennek az ingyen lakomának”. Trudeau liberálisai sikeresebbek voltak az univerzalizmus elleni támadásukban, mint Mulroney konzervatívjai. Az 1970-es Fehér Könyvben (Income Security for Canadians – Jövedelmbiztonság a kanadaiak számára) tették közre azt a javaslatot, hogy helyezték át a hangsúlyt az univerzális Nyugdíjbiztosítási Programról (OAS-program) a jövedelemfelmérésen alapuló Garantált Jövedelemkiegészítésre, és az OAS juttatásait befagyasztották.<sup>6</sup> A liberálisok nem tudták megvalósítani az elképzeléseket, mivel az 1972-es választások után alakított kisebbségi kormányuk léte az Új Demokrata Párt (NDP) támogatásától függött, amely az együttműködése fejében az OAS juttatásainak a növelését követelte. A

Liberális Párt egyik erős frakciója, amelyet később Monique Bégin vezetett, folytatta a küzdelmet a kanadai nyugdíjas munkások kielégítő jövedelmbiztonsági programjáért, de még a konzervatívok hatalomra kerülése előtt egyértelműen csatát vesztek. Az 1982-es „Zöld Könyv” (Better Pensions for Canadians – Jobb nyugdíjakat a kanadaiaknak) egyértelműen leszögezte, hogy a nyugdíjak tényleges javítására csak a magánszektorban kerülhet sor.

Ha közelebbről megnézzük, valóban nyilvánvalóvá válik, hogy majdnem két évtizede alig történik valami változás a kanadai szociálpolitikában.<sup>7</sup> Az utolsó jelentősebb változás az ország társadalombiztosítási rendszerében a munkanélküli biztosítás 1971-es reformja volt. Kanada nem kivétel ebben a tekintetben. A hetvenes években gyakorlatilag az összes kapitalista demokráciában megállt a jóléti állam reformtevékenysége, és azóta a nagy hangzavar és dühös támadások ellenére kevés dolog változott. Ennek a letargiának az az egyik magyarázata, hogy a jóléti állam törvényhozásának a hatvanas évekbeli robbanásszerű expanziója után a jóléti állam fejlődésének új fázisába – a konszolidáció szakaszába – léptünk. A jelenlegi problémák az érett jóléti állam igazgatásának a problémái.

### Az érett jóléti állam igazgatása

Az érett jóléti állam tételének az alapeszméje egyszerű és mindannyiunknak ismerős: az egyensúlyba került növekedési folyamat. E felfogás szerint a jóléti állam korai időszakában az élet izgalmas és könnyed volt; ez volt a kísérletezés, innováció és az expanzió korszaka. A vállalatokhoz, társadalmi mozgalmakhoz és szerelmi románcokhoz hasonlóan azonban a növekedési folyamatnak ez a „mulatságos” része nem tarthat örökké. A növekedésnek belső korlátai vannak, és a „felöltött” intézményeket igazgatni kell, a karizmának meg kell hátrálnia a bürokrácia előtt. A szociális kiadások többé nem emelkedhetnek tartósan gyorsabban a gazdasági növekedés üteménél, mivel ez lehetetlen. A jövőben felmerülő problémák kezeléséhez meg kell tanulnunk a források máshonnan történő átcsoportosítását, és a szűkös adóbevételek és transzfer-dollárok hatékonyabb elköltésével racionalizálnunk kell a rendszert. Ez persze nem megy könnyen, mivel az alapvető fogalmi modelljeink és a világgal kapcsolatos gondolkodásunk az expanzió korszakában alakultak ki. Azt mondhatnánk, hogy a múlt politikája nyomozt bennünket, és megakadályozza a mára már teljesen céltalanná vált programjaink és intézményeink feladását. A „szent kötelességünk” jegyében az ötvenes és hatvanas években létrehozott jóléti intézmények rendszere „szent tehénné” változott.

Könnyen igazolható, hogy nem tartható fenn örökké az a növekedési ráta, amely az ötvenes és a hatvanas években a jóléti állam kiadásait jellemezte. Kis jóléti államokban könnyű nagy növekedést elérni, de a szociális kiadások felduzzadásával egyre korlátozódik a további relatív növekedés lehetősége. Klein és O’Higgins kimutatta, hogy ha a szociális kiadások egy évi 2%-kal növekvő gazdaságban 10%-ot tesznek ki, akkor a szociális kiadások 4%-kal gyarapodhatnak, és még mindig marad 1,8% egyéb dolgokra. De amikor a

szociális kiadások elérik a 30%-ot, a folytatódó 4%-os növekedésük csak 1,1%-ot hagy más dolgokra. Röviden: a jóléti állam növekedésével emelkednek a még további növekedés „alkalmi költségei” is. Hasonlóképp, a jobb juttatások finanszírozása magasabb járulékokat igényel, és a járulék-ráták növekedésével csökken a redisztribúció. Még a leginkább „szolidarisztikus” munkásmozgalmak (például Svédországban) is arra kényszerültek, hogy lépcsőzetes (azaz egyenlőtlen) juttatási rendszereket vezessenek be a szolidaritás megőrzése érdekében. Ilyen kényszer mellett a legprogresszívabb adózással finanszírozott rendszer eléri azt a pontot, amelyen túl lehetetlen a redisztribúció. Ennek következményeként a jóléti állam további növekedése önmagától válhat. De mindez várható volt: semmilyen növekedési folyamat sem tarthat örökké. Új egyensúlyhoz értünk, egyszerűen véget ért a szociális kiadások gyors, relatív növekedése. Nem a válság, hanem a kérdések „újrafogalmazásának” a korszakába léptünk.

Van valami csábító ebben az érvelésben. Nagyon úgy hangzik, mintha valami érzékeny közép arra kérné mind a jobb-, mind a baloldal képviselőit, hogy ne beszéljenek már a világ végéről, helyette inkább az éppen így létező világ igazgatásának a komoly feladatával foglalkozzanak. Van azonban ezzel az elemzéssel két probléma. Először az, hogy nem túl sok jóléti államra érvényes, a legkevésbé az angol-amerikai jóléti államokra. Másodszor pedig az, hogy abban a néhány országban, amely elérte a „növekedés határait”, az általuk javasolt út nem az egyetlen lehetséges megoldás.

Igazán meglepő, hogy az „érett jóléti állam” metaforája az angol-amerikai demokráciákban született meg, az olyanokban, mint Kanada, az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság, amelyek közül egyikben sem magas a jóléti kiadások szintje, és ahol sok lyuk tátong a jóléti infrastruktúrában. Az érettséget hangoztató modellel kapcsolatban felvetődik az a kérdés, hogy az egyes jóléti államok miért a fejlődés különböző szintjein „érték meg”, és miért tűnik úgy, hogy meg kell rekedniük a jelenlegi állapotukban. Az Egyesült Államokban nemigen lesz a közeljövőben állami egészségügyi ellátás, vagy akár csak egészségügyi biztosítás; Kanada és az Egyesült Királyság megrekedtek a maguk befejezetlen, alacsony színvonalú nyugdíjbiztosítási programjaiknál. Az amerikai példa különösen meghökkentő, mivel a többi egészségügyi ellátórendszerrel való összehasonlítás világosan mutatja, hogy az Egyesült Államok csökkenthetné az egészségügyi kiadásait, ha ezeket a kiadásokat a közületi szektorba irányítaná át, és ellenőrzés alá vonná a beteggondozás árait.<sup>8</sup> Az amerikai példa megvilágítja azt a tényt, hogy a jelenlegi holtpont egyik kulcseleme a határok problémája. Nem egyszerűen a kiadások szintjéről van szó, inkább arról, hogy ki fogja ellenőrizni és megvalósítani ezeket a kiadásokat: a magánszektor vagy az állam? A hetvenes évek közepén elért holtpont nem azt a problémát vetette fel, hogy legyen-e nyugdíj vagy egészségügyi biztosítás, hanem hogy magán- vagy állami nyugdíj, magán- vagy állami egészségügyi biztosítás legyen-e. A piaci elvek szószólói nem tudtak visszavinni bennünket a múltba, de a reformerek sem vittek bennünket előre a modell által sugallt „érett” jóléti államhoz.

De képzeljük el, hogy túljutunk a jelenlegi holtpontra, és lassan, de biztosan az olyan országok, mint Kanada, az Egyesült Államok, az Egyesült

Királyság befejezik a jóléti állam tökéletes intézményrendszerének a kiépítését, és a kiadásokat tekintve tényleg elérnek valamiféle jóléti állam-plafont. Mi lesz utána? Átadjuk a rendszert a racionalizálóknak és a tervezőknek? Az olyan országokból érkező válasz, amelyekre az érett jóléti állam metaforája valóban alkalmazhatónak tűnik, mást sugall. Svédország beleütközött a jóléti stratégia határaiba, de az eredmény az a gyakorlati tapasztalatból merített helyzetértékelés, hogy a „jó társadalom” eléréséhez túl kell lépni a jóléti államon. Ez a felfogás található a bérből élők alapjainak a létrehozása révén a beruházások demokratikus ellenőrzését célzó Meidner-féle stratégia mögött. A svédországi tapasztalatokból az lehet a tanulság, hogy amikor elérjük a jóléti állam fejlődésének a határait, akkor itt az idő, hogy új társadalmi, gazdasági és politikai kísérletekbe fogjunk, és ne engedjük át a terepet a menedzsereknek. Az alábbiakban kifejtett véleményem szerint valószínűleg hiba lenne megvárni ezt a pontot; az említett kísérleteket már most el kell kezdenünk.

### A jóléti állam fejlődésének holtpontja

Mi van akkor, ha a jóléti állam nem sorvad el, de még az érett jóléti állam szakaszába sem jutottunk el? Mendelson egyszerű, de provokatív véleménye szerint a szociálpolitika „halott”. Ezen nem azt érti, hogy befellegzett a kanadai szociális programoknak, hogy a kiadásokat csökkenteni akarók megnyerték a háborút, vagy hogy már nem érdekesek a szociálpolitikai kérdések. Inkább azzal a hatvanas években zajló vitával von párhuzamot, amelyben filozófusok és teológusok azt a kérdést boncolgatták, hogy Isten halott-e. A vita nem Isten biológiai haláláról folyt, és nem is a vallásos hit hanyatlásáról, hanem arról, hogy van-e Istennek jelentéssel bíró szerepe a magas képzettségű tudományos társadalomban. A vitát nem a hit gyengülése vagy a templombajlás hanyatlása váltotta ki, hanem inkább az, hogy nem találtak semmilyen érvényes alkalmazási lehetőséget a vallásos eszmék számára a tudomány korában.

Mendelson szerint a szociálpolitika pontosan ugyanilyen értelemben halott. Nem az a kérdés, hogy az emberek folytatnak-e politikai kutatásokat, vagy hogy a tömegkommunikáció érdeklődik-e a szociálpolitika iránt. A lényeg az érvényes alkalmazás: mennyiben segít bennünket a szociálpolitika annak az eldöntésében, hogy milyen társadalmunk legyen a jövőben? Mendelson szerint nem sokban; ennek az eredménye, hogy holtpontra jutottunk.

A holtpont bizonyítékaként Mendelson a liberális és a konzervatív paradigma nyilvánvaló hatástalanságát említi. A liberális reformerek majdnem két évtizede nem értek el a hitelüket erősítő komolyabb teljesítményt. A kiadások lefaragásának a konzervatív hívei sem tudták megvalósítani a víziójukat, még ha nagy többséggel választották is meg őket. Mindkét fél nyert is, és veszített is egy kicsit az elmúlt években, de végeredményben sehova sem jutottunk: egyik fél sem tudta jelentősen megváltoztatni a II. világháború utáni huszonöt évben kialakított alapvető politikai struktúrát. Egy kiüresedett (liberális) és egy utópisztikus (konzervatív) szociálpolitikai paradigmával ál-

lunk szemben. A liberálreformista paradigma kiüresedett: a bennünket egészségesebbé és egyenlőbbé tévő új és jobb szociális programok többé már nem tartoznak az előttünk álló problémák megoldására irányuló általános stratégiába, csupán egyszerűen egy „csináld jobban” felfogás kifejeződései. A konzervatív elképzelés annyiban utópisztikus, hogy sem politikai, sem elméleti okokból nem tesztelhető és nem alkalmazható – ennél fogva nincs gyakorlati jelentősége a jelenlegi helyzetben.

Az ilyenfajta szituáció hasonlatosnak tűnik Kuhn 1962-es elemzéséhez, amelyben arról ír, hogy végül hogyan bomlanak le és alakulnak át a paradigmák a tudományban.<sup>9</sup> Egy meggyökeresedett paradigma egy ideig lehetővé teszi a „rendes tudomány” fejlődését, de végül olyan problémákat okoz, és olyan kérdésekkel találja szemben magát, amelyekre nincs válasza. Ezeknek a problémáknak a megoldásához többre van szükség az elmélet módosításánál: a tudósoknak teljesen másképp kell szemlélnie a világot. Hernes (1976) kimutatja, hogy sok társadalmi folyamat jellemezhető ilyenfajta „problémakiváltó struktúraként”. Az elképzelés itt az, hogy valamely társadalmi szerveződés (vagy társadalmi paradigma) egyszerre oldhat meg régi problémákat, és hozhat létre újakat. Ahogyan ezek az új problémák halmozódnak, egyesek hajlamosak lehetnek arra, hogy egy régebbi paradigmához nyúljanak vissza, mivel akkor az új problémák láthatatlanok voltak. Az ilyesmi azonban ritkán működik, mert nehéz a történelmet kitörölni. Ilyen a konzervatív megoldás, amely Adam Smith 19. századi világába vinne vissza bennünket: feltételezi, hogy újraalkotható a világ az időközben kialakult hatalmas korporációk, az állami szervezetek, a koordináció és szabályozás nemzetközi rendszerei nélkül.

A paradigmák akkor akadnak el, amikor olyan problémákat kezdenek előidézni, amelyeket nem tudnak megoldani – amikor nyilvánvalóvá válik, hogy a problémamegoldó társadalmi gyakorlatok és stratégiák egy készlete egyszerre funkcionális és diszfunkcionális. Ez a jóléti államról folyó nagy vita forrása: a konzervatívok a meglévő berendezkedés diszfunkcionális, a liberálisok pedig a funkcionális elemeit emelik ki. Nem mehetünk vissza a 19. századba, így a konzervatív megoldás utópia. Úgy tűnik, hogy a monetáris, költségvetési és munkaügyi politika egyfajta kombinációjával valameddig fenntarthatjuk a jelenlegi helyzetet a rendszer felrobbanása nélkül. De ez sem a bal-, sem a jobboldalnak nem megoldás. Az előrejutásunkhoz vitathatatlanul egy új paradigmára van szükség. De mi ez az új paradigma? A válasz az, hogy nem tudjuk, mivel a matematikától eltérően a szociális problémákra ritkán van csak egyetlen megoldás. Mint Piore és Sabel hangsúlyozza, a problémamegoldás folyamatában csak *részleges* válaszok születnek az *általános* problémákra. A „megoldások” a kísérletek eredményei, amelyeket mindig szembesíteni kell a háttérben levő, történelmileg kialakult feltételekkel (pl. a rasszizmus az Egyesült Államokban, a decentralizált szövetségi állami struktúra Kanadában). Persze, hozzákezdhetünk a problémák meghatározásához, rámutathatunk a megoldásukhoz javasolt felmerülő paradigmákra, és felbecsülhetjük ezek következményeit.

Az első feladat a probléma meghatározása. Ezt azzal kezdem, hogy röviden rekonstruálom a jóléti állam történetét. Azt szeretném bemutatni, hogy

az egyes jóléti állam-rezsimeket (elosztási rendszereket) általában a termeléshez kapcsolódó sajátos történelmi problémákra adott válaszként hozták létre. De ezek a problémák nem egyetemesek vagy örökkévalóak, így bizonyos jóléti állam-rezsimek fölöslegessé válhatnak. Az általános előfeltevés megalapozása után kísérletet teszek azoknak a termelési problémáknak a meghatározására, amelyekről függ, hogy miféle jóléti állam-rezsimek alakulhatnak ki a jövőben.

### A kevésbé választhatóságtól a szociális biztonsáig

Kezdetben, mondjuk a 19. századbeli Angliában, a piacok szabályozták a társadalmat. De mint Polányi (1944) és mások hangsúlyozzák, a piaci társadalmak nem spontán jöttek létre, hanem létre kellett hozni őket, amit az államok végeztek el. Az államok teremtették meg azokat a feltételeket, amelyek mellett virágozhattak, és a gazdaság domináns formájává válhattak a piacok. A gazdaságtörténészek arra tanítanak bennünket, hogy a munkaerőpiacot különösen nehéz volt létrehozni. Pollard azt írja, hogy „az embereket, akik nem hajlottak a felhalmozásra, nem igyekeztek többet szerezni, akik hozzászórtak ahhoz, hogy a megélhetésért és nem a jövedelem maximalizálásáért dolgozzanak, a pénz ösztönzésének engedelmessé kellett tenni, mégpedig oly módon, hogy pontosan a felkínált ösztönzőkre reagáljanak.”<sup>10</sup> A 19. századi jóléti politika úgy próbálta kezelni ezt a történelmi problémát, hogy a brit szegénnytörvény hivatalnokai által kegyelettel megőrzött „kevésbé választhatóság” elvét használta fel: a segélyezettek és jóléti gondozottak helyzetének mindig kevésbé kívánatosnak („kevésbé választhatónak”) kellett lennie, mint amilyen a legszegényebb dolgozó helyzete. Ennek a stratégiának a fő politikai eszköze a szegényház volt, ahol az odakerülők helyzetét szisztematikusan tették „kevésbé választhatóvá”. A „kevesebbrel többre megyünk” elve uralkodott, és a szegénységélyezés hagyományos rendszereit, mint amilyen a speenhamlandi rendszer (a GÉJ korai változata) volt, eltörölték.

A piaczgazdaságok nagyon jónak bizonyultak a javak termelése és körforgása szempontjából, de az emberek számára már kevésbé voltak azok – vagy mai szóhasználattal élve, a piacok jók voltak a termelés, de nem voltak jók az újtermelés számára. Az alapvető problémát a munkaerő árucikk-jellegének a fikciója jelentette. A fazekaktól, lábasoktól és hajóktól eltérően az emberek kínálatát nem az eladhatóságuk határozza meg, hanem „a stratégiai jellegű demográfiai folyamatok és az emberi reprodukciós tevékenység intézményes szabályai”. Egyszerűbben megfogalmazva, az embereket – a munkaerő hordozóit – nem a várható piaci értéküktől függően termelik vagy semmisítik meg, és vannak olyan emberek (pl. a súlyos rokkantak), akiknek nincs eladható munkaerejük. Ha ennek megfelelően megengednénk, hogy kizárólag a piaci mechanizmus alakítsa a jövedelemeloszlást – ha úgy szerveznénk meg a társadalmat, *mintha* a munkaerőt a piacon való értékesítésre termelnénk (áru-fikció) –, akkor az eredmény, Polányi szavaival élve, a társadalom önmegsemmisítése lenne. Ezért a munkaerőpiacnak szüksége van a jóléti államra, vagy az emberek meghalnak, fellázadnak, esetleg mindkettővel

számolni kell. Így a piaci viszonyok térhódítása már csaknem a kezdet kezdetén létrehozta a saját ellentétét – egy ellentendenciát ennek a térhódításnak a meghatározott módon való ellenőrzésére. A nagy probléma azonban az volt, hogy miként lehet olyan jóléti államot létrehozni, amely nem rombolja a munkaerőpiacot. Hogyan lehet egy olyan rendszert felépíteni, amely az egyéneknek és családoknak lehetővé teszi a piactól való független létezését, de ugyanakkor ráveszi őket a piacon való szerepvállalásra?

A megoldás – amely a 19. század végén kezdett el körvonalazódni, a két világháború között felerősödött, és nagyjából a II. világháborúig uralkodott – a *szociális segélyező* jóléti állam volt. A szegényeket célozta meg, arra szolgált, hogy lehetővé tegye az egyének és családok megélhetését akkor is, ha a családfenntartó munkanélküliség, betegség, rokkantság, vagy az öregkor elérése miatt kiszorult a munkaerőpiacról. A szociális segélyező jóléti államok nagyon alacsony, a létfenntartáshoz szükséges juttatásokat biztosítottak, tipikusan nagymértékben alkalmazták a rászorultsági alapú segélyezést, nagy figyelmet fordítottak az „érdemes” és „érdemtelen” szegények megkülönböztetésére, és nagyon „rugalmasak” voltak (azaz felhatalmazták a helyi hatóságokat arra, hogy a juttatásokat és a jogosultsági feltételeket a helyi munkaerőpiac feltételeihez igazítsák). A harmincas évekig úgy tűnt, hogy ez a rendszer megoldást nyújt az említett problémára: lehetővé teszi az emberek megélhetését, és egyúttal megőrzi a munkaerőpiaci ösztönzőket. A legtöbb embernek a legtöbb esetben az érdekében állt, hogy belépjen a munkaerőpiacra az éppen érvényes árfolyamon.

A II. világháború után egy egészen másfajta – a *szociális biztonságot nyújtó* – jóléti állam kezdett kialakulni. A tartalma pontosan megfelel annak, amit az elnevezése jelez. Nem szegénységellenes jóléti állam, hanem inkább azt tekinti a feladatának, hogy a gazdasági ciklus változásaitól függetlenül biztosítsa az *életszínvonal folyamatosságát*. Nem a „szegények” létfenntartásának a biztosítása a célja, hanem a munkásosztály – és fejlettebb formában ezenkívül az új középosztály – bérének a stabilizálása. A szociális biztonságot nyújtó jóléti állam az állami elosztás két új pillérére alapul: az univerzalizmuson és a bérhelyettesítésen. Az univerzalizmus azt jelenti, hogy a juttatásokat kevésbé összpontosítják a szegényekre. Ennek következtében eltűnik a korábbi rendszer „rugalmassága”, mivel a kifizetések jogosultságokká, állampolgári jogokká vagy szerzett juttatásokká válnak, amelyeket nem alakíthatnak önkényesen a hivatalnokok és a helyi hatóságok. A bérhelyettesítés nem csak azt jelenti, hogy a juttatások a korábbi keresetektől függnék (vonakodva ugyan, de ezt a gyakorlatot már Bismarck is bevezette), inkább jellemzik az olyan juttatási szintek, amelyek elegendőek az egyének és családok életszínvonalának a folyamatos fenntartásához, amikor a kereső betegség, munkanélküliség vagy megöregedés miatt elhagyja a piacot.

A munkásoknak szociális biztonságot nyújtó jóléti állam kialakulása a kapitalizmusnak a harmincas években teljesen nyilvánvalóvá váló problémáira adott általánosabb keynesi vagy fordí megoldás része volt. Ahogy a keynesi makrogazdasági politika arra irányul, hogy kiegyenlítsa a vállalati profitszintek ingadozásait a gazdasági ciklus különböző szakaszai között, ugyanígy a szociális biztonságot nyújtó jóléti állam arra törekszik, hogy kiegyen-

lítse a jövedelemingadozást az egyének és családok gazdasági életciklusának az egyes periódusaiban. Ezek természetesen nem csupán a jövedelemstabilizálás párhuzamos rendszerei, hanem ugyanannak a rendszernek a szerves alkotórészei. Az úgynevezett fordí paradigma a tömegfogyasztás magas és stabil szintjének a biztosításával megoldást kínált a tömegtermelésen alapuló technológia magas állandó költségeinek a problémájára. A megoldás eszköze a (felnőtt férfiak számára) biztosított magas és stabil szintű foglalkoztatás, valamint a magas és emelkedő reálbér-ráta volt. Ennek a rendszernek két jellemzője lehetővé tette, hogy a munkaerőpiaci ösztönzők megsemmisítése nélkül, a létfenntartás biztosítását célzó szemléleten túllépve, eljussanak a szociális transzferekre alapozott megközelítéshez. Egyrészt a magas reálbérek azt jelentik, hogy nő a távolság a létfenntartáshoz elegendő bérek és az átlagbérek között. Minél nagyobb a távolság, annál nagyobbak lehetnek a juttatások anélkül, hogy megszűnne a bérek munkára ösztönző szerepe. Másrészt a juttatások mindenkor a korábbi bérekhez kötődnek, ennél fogva emelkedő reálbérek esetén minél hosszabb ideig hiányzik valaki a munkaerőpiacról, annál nagyobb lesz a különbség a juttatások és a piac által kínált fizetség között. A II. világháború után kialakult tömegfogyasztáson (autók, házak, háztartási felszerelések stb.) alapuló gazdaságban való teljes körű részvételhez a jóléti állam ellenére minden korábbinál szükségesebb volt a munkaerőpiacon való folyamatos jelenlét. Ma pedig már ehhez családonként két keresőre van szükség a munkaerőpiacon.

A „szociális biztonságot nyújtó” vagy „bérhelyettesítő” jóléti állam része volt a termelés egy új problémájára adott általánosabb válasznak. A 20. század közepén a nagy probléma nem a munkaerőpiacok létrehozása volt, hanem az árupiacok – különöser: a tömegfogyasztási javak piacainak a – stabilizálása. A bérszabályozás rendszerei hozzásegítettek a probléma megoldásához. Az a tény, hogy a szociálpolitika „halottnak” tűnik – hogy az olyan országok, mint Kanada, nem igyekeznek éretté tenni a maguk hiányos és fejletlen szociális biztonsági rendszereit –, azt sugallja, hogy nem működik többé a jólét termelésének és elosztásának a harmonizálására irányuló sajátos stratégia. Ez viszont egy új paradigma kutatásához vezetett – olyan újfajta jóléti állam-rezsim kereséséhez, amely összeegyeztethető a termelékenységek növekedésének és a felhalmozásnak az új hullámával. Érzésem szerint az elmúlt évtized szociálpolitikai vitái ennek a problémának a kifejeződései voltak.

Ennek kimondásával persze nem kerültünk a korábbinál könnyebb helyzetbe annak a jóléti állam-paradigmának a meghatározásában, amely túllen-díthet bennünket a jelenlegi holtpontra, de jobb helyzetben vagyunk annak a problémának a kutatásában, amelyet az új paradigma segít megoldani. Így például nem valószínű, hogy automatikusan csak azért ki fog alakulni egy új jóléti állam-rezsim, mert új elosztási problémák jelennek meg (pl. az egyszülős családok számának a növekedésével). Természetesen a jóléti államok gyakran oldanak meg elosztási problémákat, de ezt oly módon teszik, hogy közben megoldják a termelés és felhalmozás új problémáit. Nézzük tehát, miféle problémákat kell kezelnie az eljövendő jóléti államnak.

### Rugalmasság: az átalakulás jelszava

Kezdjük azzal, hogy szemügyre vesszük Piore és Sabel következtetését, amely szerint – legalábbis a fejlett ipari országokban – a fordí tömegtermelési-tömegfogyasztási paradigma számos ok miatt összeomlott.<sup>11</sup> A tömegtermelés a betanított munkások és a termékspecifikus gépek kombinációján nyugszik, célja a homogén piacok nagy tömegű standardizált áruval történő ellátása. A kialakuló és egyre sikeresebb technológiák (pl. speciális acélfajták Németországban, textilgyártás Olaszországban) a szakmunkát kombinálják az általános célra használható gépekkel a speciális piacok kisebb tételekkel való ellátására. Az új technológiák lehetővé teszik a gyártóknak a sokféle áru tömegtermelését az egyetlen árucikk tömeges termelésével szemben. Az e a stratégia eredményeként létrejövő „rugalmas specializálódás” rendszere a tömegtermelési modellbe beépült merevségeknek az antitézise.

Piore és Sabel elemzése meglepő hasonlóságot mutat egy másik, a jelenlegi helyzetünkkel kapcsolatos még híresebb diagnózissal. Az a kontraszt, amelyet a Ford-rendszer „merevségei” és „rugalmatlanságai” között húznak, nagyon hasonlít a konzervatívok panaszaira, akik a szakszervezetek jogainak a korlátozásával és a jóléti államnak a munkaerő ármechanizmusra adott válaszával a „javítását” célzó átszervezésével kevesebb szabályozást és „rugalmasabb” munkaerőpiacokat akarnak. És valóban, mint Cohen és Zysman megjegyzi, a rugalmasság vált a jelenlegi átalakulás jelszavává. Bár az okokról és a megoldásokról eltérőek a vélemények, de a kialakuló termelési probléma nem egyéb, mint hogy mennyiben képes az adott gazdaság a változások kezelésére – nemcsak a hozzájuk való passzív alkalmazkodásra, hanem a változások ösztönzésére.

De mint Mahon megjegyzi, a munkaerőpiaci és az üzemi szintű rugalmasság fontosságának a technológiai változás új hullámához való alkalmazkodása érdekében történő hangsúlyozása túlnyomórészt az iparon belüli fizikai munkával foglalkozó elemzésekre épül. A fejlett kapitalista munkaerőpiacok jellemző vonása azonban az, hogy a munkahelyek nagy része ma már a szolgáltató szektorban található, mivel a gépi munkán alapuló iparban nagyobb a lehetőség a termelékenységek növelésére. A mai gazdaságok ezen jellemző vonásának különösen a nők számára van nagy jelentősége (Kanadában a munkában álló nők négy ötöde a szolgáltatásban dolgozik).

A kritikus kérdés azonban nem a szolgáltató szektor mérete, hanem a kialakult és a jövőben kialakítandó szolgáltató szektor milyensége. Méreteit és a formáit tekintve sokféle szolgáltató gazdaság alakult ki. Amit összefoglalóan „szolgáltatásoknak” nevezünk, az olyan ágazatok halmaza, amelyek egyrészt képzett, jól fizetett munkaerőt alkalmaznak (különösen az egészségügyet, oktatást, szociális szolgáltatásokat tartalmazó „jóléti” ágazatokban), másrészt viszont találhatunk itt képzetlen, rosszul fizetett munkaerőt foglalkoztató ágazatokat is (kiskereskedelem és a „szolga” ágazatok, pl. a vendéglátóipar). A szolgáltató gazdaságok igen nagy mértékben különböznek az említett szektorok egymáshoz viszonyított arányában – erre majd még visszatérek.

Az eljövendő jóléti államnak tehát rendelkeznie kell a posztfordista gaz-

daság két jellemzőjével. Egyfelől képesnek kell lennie arra, hogy összeegyeztesse, sőt, ösztönözze a „rugalmasságot” és a technológiai innovációt az ártermelésben. Másfelől azonban összeegyeztethetőnek kell lennie egy olyan gazdasággal, ahol a munkaerő zömét nem az ártermelésben, hanem a szolgáltatásokban foglalkoztatják.

A konzervatívok megoldása a „rugalmasság” problémájára jól ismert. A stabilitást erősítő fordista intézmények egyúttal merevek is, a munkaerőpiacon és az üzemi szinten egyaránt. A jóléti állam a bérek stabilizálása révén védetté teszi a munkásokat a piaci erőkkal szemben, csökkentve a piaci jelzésekre való „reakcióidőt”. A jóléti állam, a szabályozások, a szakszervezetek felzárkóztató béreket hoznak létre a munkaerőpiac alsó részében (megakadályozva az alacsony bérű állások létrehozását), és megteremtik a nagyfokú béregyenlőséget (korlátozva az egyes régiók és ágazatok közötti mobilitást). Összefoglalva: a jóléti állam által lehetővé tett biztonság és egyenlőség az innováció akadályá.

Ezzel szemben a szociáldemokraták és az egyre több neoinstitutionalista közgazdász és gazdaságszociológus által hagyományosan javasolt megoldás egy olyan jóléti állam, amely még nagyobb egyenlőséget és biztonságot ad a munkásoknak. Legalább a Myrdal-házaspár fellépése óta a szociáldemokrata tantételek része az az elképzelés, hogy a jólét pozitív hatással lesz a hatékonyságra, pontosan azért, mert a nagyobb egyenlőség és biztonság erősíti a rugalmasságot és az innovációs készséget. Az állásuk elvesztésétől vagy a jól fizető munkahelyről egy rosszul fizetőbe való lecsúszástól fenyegetett bizonytalan helyzetű munkások természetesen (és logikusan) ellenállnak az innovációnak és a termelőerők további fejlesztésének. Az egalitáriánus bérelosztásban részesülő és biztos munkahelyű munkások viszont üdvözölni és segíteni fogják a strukturális változásokat. A növekvő számú neoinstitutionalista gazdasági elemzés alapján valóban ez a helyzet. Streeck például arra a következtetésre jut, hogy a magas bérszínvonalú és teljes foglalkoztatást biztosító gazdaság nemcsak elősegítője, hanem egyenesen a feltétele a rugalmas szakosodásnak.

Úgy tűnik, mintha ellentmondásba, de legalábbis paradoxonba ütköznénk. Egyrészt a neoklasszikus ortodoxia azt állítja, hogy a rugalmas munkaerőpiacok létrejöttéhez a munkásokat ki kell tenni a piaci erők hatásának. Másfelől a neoinstitutionalisták és a szociáldemokraták amellet érvelnek, hogy a biztonság és az egyenlőség bátorítja az innovációt, és erősíti a rugalmasságot. A paradoxon feloldásához először meg kell néznünk a megoldandó problémákat.

### A jóléti állam merevsége

A modern jóléti államnak számos változata van. Az angol-amerikai demokráciákra a legjellemzőbb a „húzd meg-ereszd meg” típusú, duális munkaerőpiacú jóléti állam. A „húzd meg-ereszd meg” jelleg azt jelenti, hogy a foglalkoztatási politika enyhíti, de soha nem szünteti meg a munkanélküliség veszélyét. A munkanélküliséget mindig tartalékban tartják a bérkövetelések

és az olyan kezdeményezések csillapítására, amelyek a „növekvő elvárások forradalmához” vezethetnének. A másik fő jellemző – a dualizmus – jelentése az, hogy a „szociális biztonságra törekvő” jóléti állam angol-amerikai válfaja által nyújtott teljes körű juttatások elnyeréséhez nem elegendő az állampolgárság. Ehhez még a gazdaság elsődleges, belső magjához is kell tartozni, ahol a közületi szociális juttatásokon felül hozzá lehet jutni a munkáltató által finanszírozott, de az állam által szubvencionált „magán” biztosításhoz és egyéb béren kívüli juttatásokhoz. A nem ebben a szektorban dolgozó munkások számára a II. világháború utáni jóléti állam sok tekintetben nagyon hasonlít a világháború előtti „szociális segélyező” jóléti államhoz.

A fentiekre kitűnő példát szolgáltat az Egyesült Államok egészségügyi ellátása. Itt megtalálható a „szociális biztonság” (a vállalati egészségbiztosítási rendszerek révén) az új középosztály és az elsődleges szektorban dolgozó munkások számára, a többieknek azonban csak „szociális segélyezés” (Medicaid) jut. De még tipikusabb a II. világháború utáni jóléti állam leghatalmasabb és legfontosabb alkotórészének, a nyugdíjbiztosításnak a példája. Kanadában, az Egyesült Királyságban, az Egyesült Államokban és Ausztráliában az idősek jövedelembiztonsága kritikus módon függ a munkáltatók által támogatott nyugdíjrendszerekben való részvételtől. A közületi szektor programjai a szegénységi szintre vagy akár afölé is emelhetik az embereket, de az öregek tényleges jövedelembiztonságához mind a négy országban a közületi- és a magánszektor ellátásának a kombinációja kell. Hasonló a helyzet a „teljes foglalkoztatási” politikával: a biztos munkahely és az időseknek járó kezdezmény csak a munkások egy részének a kiváltsága.

Összegezve: a magas bérek és jövedelembiztonság által jellemzett tömegfogyasztási gazdaságban való teljes körű részvétel Kanadában inkább szelektív, mint univerzális, csak a gazdaság kulcságazataiban dolgozó munkásokra és az új középosztályra korlátozódik. A periférián levők vagy a munkaerő kisebb jelentőségű rétegei számára a jóléti állam túlnyomórészt szociális segélyező jóléti állam marad. Mint Piore és Sabel, de sokan mások is megjegyzik, a periférikus vagy másodlagos munkaerőpiacok fennmaradása az egész rendszernek egy integráns, nem pedig esetleges része. A helyzet tolerálása attól függ, hogy a munkaerőtartalék hajlandó-e a kereslet változásaihoz igazodva ingázni a központ és a periféria, vagy a munka és a munkanélküliség között. Ennek a tartalékseregnek a tagjai általában a nők, a vándormunkások és a kisebbségek közül kerülnek ki.

Egészen biztosan vannak olyan nemzeti változatok, amelyeket ez a jóléti államok duális munkaerőpiacáról leírt rögtönzött vázlat figyelmen kívül hagy. Itt azonban azoknak a merevségeknek a felismerése a fontos, amelyeket az ilyen jóléti állam okoz. A legnyilvánvalóbb ezek közül az, hogy a központban dolgozók – érthetően – vonakodnak átmenni a periféria bizonytalan világába, ahol alacsonyabbak a bérek, nagyobb a bizonytalanság, és elveszítenék a korábban megszokott munkahelyi juttatásokhoz való jogosultságukat. Ennek a következménye a külső munkaerőpiacok merevsége. A dualizmus a vállalati szinten és a belső munkaerőpiacon is erősíti a merevséget. Ellenállás tapasztalható az olyan technológiai újításokkal szemben, amelyek csökkenthetik a központban levő munkahelyeket, és olyan szakképzettséget

kívánó állásokká alakítják át a meglevőket, amilyen szakképzettséggel az állások jelenlegi betöltői nem rendelkeznek, vagy olyan munkahelyekké, amelyek kívül kerülnek a megszokott kollektív alku-egységen, és ezzel érvényét veszítik a hivatali ranglétrán való előrehaladás és a szenioritás szabályai, illetve a munkahelyi beosztások részletes szabályozását tartalmazó egész rendszer – amelyek ma biztos munkahelyet és védett béreket garantálnak.

A dualizmus sajátos kapitalista stratégiákat is kialakít. A munkáltatók rengeteg időt fordítanak arra, hogy egyrészt szétzúzzák a szilárd magot, másrészt, hogy a perifériára meneküljenek. Az utóbbinak számos formája van, az alacsony bérű, szakszervezetek nélküli munkaerőpiacokra történő elvándorlástól (akár az országon belül, akár külföldre) a bér munkában történő dolgoztatásig. Ez sajátos jövőképhez, a munkaerő magját alkotók szociális intézményei (azaz szakszervezetek, szabályozások és szociális biztonság) nélküli világ víziójához is vezet. Ebben persze semmi új sincs. Az új az a terjedő felismerés és konszenzus, hogy a *belső mag periférializálásához* valószínűleg szükséges és kívánatos a *periféria modernizálása*: a lakhatóbbá tétele és hidak építése a periféria alacsony bérű munkahelyei és a szociális segélyezés világa közé. A konzervatív megoldás a Garantált Éves Jövedelem (GÉJ), amely csökkenti a munka-ellenőztönzőket a jelenlegi szociális programokban, fenntartja az alacsony bérű munkaerő kínálatát, és általában növeli a munkaerő rugalmasságát a jövedelemeloszlás alsó régióiban. A konzervatív javaslatokban a GÉJ együtt jár minden egyéb – szakszervezeti jogok, szabályozások és jövedelembiztonság – eltörlésével. A liberális változatok javaslatainak a tipikus alkotóeleme, hogy a GÉJ segítségével modernizálják a perifériát, de alapjában véve hagyják érintetlenül a belső magot. A legnagyobb figyelem a szolgáltatásban található, alacsony bérű, főleg nők által betöltött munkahelyekre irányul, amelyek súlyosbítják a „dolgozó szegények” régóta meglevő problémáját. A GÉJ a bérszubszencionálás rendszerének az alacsony bérűek számára való létrehozásával megszünteti a dolgozó szegények kategóriáját. A szociáldemokrata stratégia ezzel szemben a *periféria megszüntetése* a központ egyetemessé tétele révén. A „dolgozó szegények” problémáját úgy igyekszik megoldani, hogy a teljes és magas szintű foglalkoztatás keretében az alacsony béreket fizető munkáltatókat iktatja ki. Az elképzelések szerint a legtöbb ember a munkaképes kora nagy részében magas fizetést kapó aktív foglalkoztatottá válik. Az ennek az állapotnak az elérését segítő egyik legfontosabb mechanizmus a jóléti állam mint munkáltató. Ilyen feltételek mellett a munkaképteleneknek adott szociális juttatások magas szintűek lehetnek – és azok is. Ennek a stratégiának a klasszikus terepe természetesen Svédország, a teljes foglalkoztatásra és szociális állampolgárságra épülő jóléti állam. A továbbiakban az egyes stratégiákkal és azok következményeivel foglalkozom.

### Vissza a jövőhöz?

Mint Polányi írja, a GÉJ-t (vagy negatív jövedelemadót) először Berkshire bírái fogadták el a Newburyhez közeli Speenhamland Pelikán fogadóiban

tartott összejövetelükön, 1795. május 6-án, nagy ínség idején. Az eredmény az úgynevezett Speenhamland-rendszer lett, amely hamarosan elterjedt egész Angliában, és ahogy Polányi megjegyzi, „nem kisebb szociális és gazdasági újítást vezetett be, mint az 'élethez való jogot'”. A rendszer a keresetektől függetlenül egy minimális jövedelmet biztosított a szegényeknek. A minimum a kenyér áráról és a család nagyságától függött. Az Erzsébet-kori szegénytörvények idején az volt a hagyományos gyakorlat, hogy csak a munkanélkülieket segélyezték. A Speenhamland-rendszer alapján mindaddig adták a segélyeket, míg a fő kenyérkereső bére kevesebb volt, mint a megállapított minimális családi jövedelem. A Speenhamland-rendszer 1834-ig volt érvényben, a szegénytörvény 1832-es reformja eredményeként törölték el. Mint Polányi megjegyzi, Speenhamland eltörlése szükséges volt a munkaerőpiac kialakításához. Most, 200 évvel később, úgy tűnik, hogy egy Speenhamland-típusú megoldás kell a munkaerőpiac újjáépítéséhez.

Moynihan szerint Milton Friedman, az Egyesült Államok pénzügyminisztériumának közgazdásza fedezte fel újra Speenhamlandet 1943-ban. Az elképzelés egyszerű volt: a jó években a munkások adóznak az államkasszába, a rossz években pedig a kincstár fizet adót a munkásoknak. Ez nem más, mint egy negatív jövedelemadó, más néven GÉJ. Nagy vonzereje van, mivel alkalmas arra, hogy megszüntesse a szegénységet mind a dolgozó, mind a nemdolgozó szegények körében, és mégis megmarad az ösztönzés arra, hogy a szegények növeljék a jövedelmüket (vagyis hogy dolgozzanak). Az utóbbi kulcsfontosságú alkotóelem: kiküszöböli az ún. jóléti csapdát, amelyet a szegények és a munkanélküliek számára kidolgozott programokra ma jellemző, 100%-ig felmenő hatékony marginális adóráták okoznak. Ennek eredményeként megszűnnek a munkanélküli és szociális segélyen levők esetében a munkával szembeni ellenőztönzők. Ez azonban alapvetően különbözik a szociális biztonságtól. Megakadályozza a szegénységet, de nem garantálja a jövedelembiztonságot a szegénységi szint fölött kereső munkásoknak. Ebben az értelemben alapvetően különbözik a szociális biztonságot nyújtó jóléti államtól. A döntő elem azonban nem az univerzalizmustól való elfordulás, mint ahogy azt a GÉJ kritikusai gyakran hangoztatják. Éppen az univerzálisan garantált változik meg: a bérhelyettesítést a létfenntartásra irányuló juttatások váltják fel. *Free to Choose* (Szabad választás) című könyvükben Friedmanék a GÉJ-en alapuló jóléti államot az Adam Smith mennyországa felé vezető út átmeneti szakaszaként írják le – hasonlóan ahhoz, ahogy a hagyományhű marxisták a szocializmust ábrázolják a kommunista mennyország felé vivő út átmeneti állomásaként. Ebben a világban a GÉJ-en kívül semmi másnak nincs helye: sem szakszervezeteknek, sem az állami szabályozásnak, sem a szociális biztonságra irányuló (azaz bérszubszencionáló) programoknak. Nincs szükség szakszervezetekre és szabályozásra (legfeljebb gyenge szakszervezetektől és gyenge szabályozásról lehet szó) annak érdekében, hogy megszüntessék a belső magot alkotó munkások előnyös alku-pozícióját, és az üzemekben helyreállítsák a menedzserek hatalmát. A GÉJ a belső mag periférializálásával és a periféria modernizálásával feloldja a duális munkaerőpiacú jóléti állam által létrehozott munkaerőpiaci merevségeket. A piacon vásárolt biztosításon kívül nincs más bérhelyettesítés, ebből követke-



daságban”, nem a posztindusztrializmus valamiféle kikerülhetetlen logikájának a terméke, hanem nagyon is függ a politikai színezettől és a társadalmi választástól. Esping-Andersen becslése szerint a svéd munkaerő 26%-a található az egészségügyben, oktatásban, valamint a jóléti ágazatokban, és kevesebb mint 2%-a dolgozik a vendéglátás és szállodai szolgáltatások területén. Ugyanezek a mutatók az Egyesült Államokban: 17%, illetve 7%. Svédországban az a tény, hogy a jóléti állam magas béreket fizet az alkalmazottainak, egyszerűen megnehezíti az alacsony bérszínvonalú szolgáltató ágazatok terjeszkedését. A szolgáltatásokban alkalmazott magas bérek kiküszöbölik azt a veszélyt is, hogy a csökkenő ipari foglalkoztatás lenyomja a béreket.

A jóléti állam nemcsak arra képes, hogy alakítsa a szolgáltatások egymáshoz viszonyított arányát; óriási lehetősége van a szolgáltató ágazatokon *belüli* munkaerő-eloszlás meghatározására is, mivel a munkaerő-input minősége és ára is viszonylag indeterminált. Két olyan jóléti ágazat van, amely a jövőben terjeszkedni fog: ezek az emberi életciklus két végén elhelyezkedőknek – az időseknek és az iskoláskorú fiatalabb gyerekeknek – nyújtanak szolgáltatásokat. De ezeket a szolgáltatásokat gyökeresen különböző módokon lehet megszervezni. A gyerekek nappali felügyeletét-gondozását például elláthatják a gyermeknevelésből diplomát szerzett magas képzettségű óvónők és tanárok, de minimális bért kapó gyermekfelügyelők is. Az óvodai-bölcsődei ellátáson belül két alternatív modell verseng a munkaerőért: az egyik az alacsony bérezésű, képzettséget nem igénylő gyermekfelügyelői szolgáltatás, a másik pedig a képzett, jól fizetett munkaerőt alkalmazó oktatási szolgáltatás. A munkaerő rugalmasságát a béreloszlás alsó részében fokozó GÉJ pontosan az az ösztönző, amely az első variáns túlsúlyát biztosítja. Jonathan Kesselman a MacDonaldbizottság számára készült háttér tanulmányában valóban a GÉJ egyik *előnyeként* mutatja be ezt a jelenséget: lehetőséget ad a közületi szektornak arra, hogy növelje a szolgáltatásokban az alacsony bérű munkahelyeket, és csökkentse „a képzetlentől a félig képzettig terjedő közalkalmazottak számát”, akik ma „viszonylag magas béreket kapnak”. A GÉJ nem oldja meg a szolgáltatásokon belüli rosszul fizetett munkahelyek számának a gyarapodása által keltett problémát, inkább éppen azt biztosítja, hogy ez lesz a foglalkoztatás jövőbeli növekedésének az útja. Figyelembe véve a nemek közötti elkülönülést uralkodó mintáit a szakmák eloszlásában és az iparban, az is nyilvánvaló, hogy mindennek a végső következménye hatással van a nők foglalkoztatásának a jövőbeni alakulására.

### A szociáldemokrata alternatíva

Jól ismertek a Mahon által „jóléti kapitalizmusnak”, általam pedig „teljes foglalkoztatású – szociális állampolgárságon alapuló” jóléti államnak nevezett rendszer svéd változatának az alapvető alkotóelemei, és ezek közül már sokról volt szó a tanulmány korábbi részeiben. Ennek a stratégiának a legszembetűnőbb eredménye az, hogy a svéd gazdaságnak sikerült összeegyeztetni a teljes foglalkoztatást a magas és viszonylag egyenlő eloszlású bérek-

kel, a foglalkoztatottaknak a munkaképes korú lakosságon belüli magas arányával, és a mindenki számára elérhető magas szintű jövedelembiztonsággal. A teljes foglalkoztatás jelentősége nyilvánvaló. A szociálpolitika reformereinek már régóta a legfontosabb kiindulópontja, hogy az olyan gazdaságban, amelyben a legtöbb ember megélhetése a bérektől függ, a szegénység elsődleges forrása a munkanélküliség. Mi több, a teljes foglalkoztatáson alapuló gazdaság olyan bérnyomást hoz létre, amely kiszorítja a piacról a kevésbé hatékony, alacsony béreket fizető munkáltatókat. Az eredmény a kevesebb „dolgozó szegény”. Svédországban a magas szintű és viszonylag egyenlő béreloszlást erősíti egy „szolidarisztikus” bérstratégia, amely felfelé nyomja az alacsonyabb béreket, a bérszála felső részében pedig visszafogja a bérnövekedést. Ez nemcsak a bérnövekedés mérséklését jelenti, hanem másokhoz viszonyítva ténylegesen lenyomja az „új középosztály” menedzsereinek és diplomásainak a fizetését. Ennek következtében a hatékonyan dolgozó, jól fizető munkáltatók bérköltsége alacsonyabb, a profitjuk pedig magasabb, mint egyébként lenne. Ebben az értelemben a svéd stratégia a tükörképe az alacsony bérű foglalkoztatást szubvencionáló konzervatív GÉJ-tervezetnek.

A szociáldemokrata út nem posztkapitalista vagy szocialista megoldás, de kétségtelenül új stratégia a tőkéssekkel szemben. Kiszorítja a piacról a nem hatékony tőkészeket, és támogatja a magas bérek fizetésére képes hatékonyakat. Kompetitív stratégiaként inkább a társadalom legerősebb munkásaival – beleértve a menedzsereket és a diplomásokat –, nem pedig a leggyengébbekkel való versengést jelent. Valójában, mint ezt később látni fogjuk, arra készíti a munkáltatókat, hogy növeljék a munkaerő képzettségi szintjét, ezáltal egyúttal erősítve a rosszabb helyzetű munkások pozícióját.

A magas bérszínvonal mellett megvalósított teljes foglalkoztatás nem olyan nagy teljesítmény, ha a népesség jelentős rétegeit (nők, idősebb férfiak) nem engedik be a munkaerőpiacra, mint például Németországban. A teljes foglalkoztatás svéd változata magas foglalkoztatási szintet is jelent: a legtöbb embertől elvárják, hogy ideje java részében dolgozzon. Arra törekednek, hogy az egyedül álló anyák óvodába és napközibe adják a gyerekeiket, és vállaljanak munkát. A rokkantak a számukra fenntartott védett munkahelyeken dolgoznak. A magas bérek melletti magas foglalkoztatottsági arány fenntartásának a fő módja – különösen a nők esetében – a jóléti államon belüli foglalkoztatás (vagyis az egészségügyben, az oktatásban és a szociális szolgáltatásokban). A jelenlegi átmeneti szakaszban kétségtelenül ez a jóléti állam legfontosabb szerepe. Munkaadóként képes a foglalkoztatási szint és a bérszerkezet meghatározására, és eldöntheti, hogy mely szolgáltatásokat piacossítsanak.

A teljes és magas szintű foglalkoztatás körülményei között a jövedelembiztonsági rendszeren keresztül azoknak is nagyon magas jövedelmet nyújthatnak, akik nem dolgoznak (például az öregeknek). Svédország az egyetlen olyan ország, ahol pontosan *nulla* azoknak az időseknek az aránya, akiknek a jövedelme kevesebb az átlagjövedelem felénél. Kanadában az idősek 12 százaléka van ezen szint alatt; a „lemaradó” jóléti államokban – Nagy-Britanniában és az Egyesült Államokban – a mutató majdnem 24 százalék.

Közismert tény, hogy Svédország a legfejlettebb jóléti állam. Kevésbé

ismert az a mód, hogy miként alakította a sajátos szociál- és munkaerőpiaci politika a jelenlegi átmeneten keresztül vezető svéd utat. Mint Aberg megjegyzi, neoklasszikus szemszögből nézve ez egy szociáldemokrata örökség. Egyáltalán nem szűnt meg a munkaerőre vonatkozó ármechanizmus. Hogyan működhetnek ilyen körülmények között a munkaerőpiacok? De amint számos vizsgálat kimutatta, a svéd munkaerőpiac egyike a „legrugalmasabbaknak” az OECD-országokban. A Svédországban és Németországban kialakuló nem-taylori, posztfordista üzemszervezési módot az új technológiák és a „rugalmas szakosodás” révén lehetővé váló nagyobb termelékenység eléréséhez szükséges „dinamikus rugalmasság” mintapéldájaként szokták emlegetni.<sup>12</sup> Németországtól eltérően azonban Svédországban ezt a foglalkoztatási szint csökkenése nélkül és egy magas bérszínvonalú szolgáltató szektor egyidejű kiépítésével valósították meg. Mindezt nem a jóléti állammal szemben, hanem éppen belőle fakadóan érték el.

Mint Mahon kimutatta, a szociálpolitika és a foglalkoztatási politika egyedülálló kombinációja volt Svédországban a munkáltatókat a rugalmas termék- és munkaszervezési stratégia kifejlesztésére késztető nyomás forrása. Mivel megszűnt az alacsony bérű munkaerő foglalkoztatásának a lehetősége, ez arra kényszeríti a munkáltatókat, hogy a technológia fejlesztése, valamint a jobban és sokoldalúbban képzett munkások alkalmazása segítségével fokozzák a termelékenységet. A munkaerő mobilitása magas marad, részben az alkalmazkodást segítő munkaerőpiaci programok révén, részben pedig azért, mert elenyésző annak a lehetősége, hogy a munkások a munkanélküliség vagy a rosszul fizetett segédmunka gettóiba süllyedjenek. A szolgáltató gazdaságba való átmenet során a jóléti állam munkáltatóként való felhasználása megakadályozta hatalmas, rosszul fizetett munkahelyekből álló gettók létrejöttét.

### Szociáldemokrata Walhalla?

A szociáldemokrata alternatíva kétségtelenül kívánatosabb stratégia a jelenlegi átmeneti állapot meghaladására, mint a GÉJ-nek akár a konzervatív, akár a liberális változata. Am még az elképzelés támogatói részéről is elhangzó nyilvánvaló ellenvetés az, hogy a „svéd modell” nem vihető át egy kis, homogén, tradicionálisan egalitárius beállítódású társadalomból – amilyen a svéd – heterogén, nem egalitárius társadalmakba – például Kanadába és az Egyesült Államokba. Röviden szólva a javaslat utópisztikus, mert megvalósíthatatlan. Ez a vélemény kétségtelenül helytálló, ha a *svéd modell* a hivatkozási alap, amely egy sor sajátos társadalmi, gazdasági és politikai feltételhez való sajátos alkalmazkodás eredménye. De ugyanakkor egy általánosabb stratégia sajátos alkalmazása is, vagyis annak, amire itt paradigma-ként utaltam: az általános előfeltevéseknek és alapelveknek az összessége, amelyek meghatározzák a politikai eszközök megválasztását, hisz’ ezeket nem maguk a politikai eszközök determinálják. Kanadának nincs teljesen kifejlett GÉJ-programja, de több mint egy évtizede a GÉJ-paradigma szolgáltatja a „logikát” a kanadai adó- és transzferrendszer változtatásaihoz. A

„teljes foglalkoztatású” – „szociális állampolgárságon alapuló” paradigma vonzereje részben a nem utópisztikus jellegében van: tudjuk, hogy alkalmazható, és ismerjük a hatásait is. Hozzá kell látnunk a paradigma fő összetevőinek az absztrahálásához és formalizálásához – az alacsony béreket fizető munkáltatók kiszorítása, a bérskála felső részében a növekedés visszafogása, mindez a teljes és magas szintű foglalkoztatás körülményei között – úgy, hogy a paradigma alkalmazható és beilleszthető legyen egészen más történelmi helyzetben is.

A baloldali kritikusok nem az utópisztikus volta miatt vetik el ezt a javaslatot, hanem korlátait és a hibáit hangsúlyozzák, mégpedig nemcsak a konkrét modellre, hanem magára a paradigmára vonatkoztatva az ellenvetéseiket: a szociális demokrácia nem azonos a szocializmussal. Két ok miatt is el kell utasítanunk ezt a következtetést. Először is, mint Göran Therborn (1986) megjegyzi, addig nemigen lesz további haladás a szocializmus felé, amíg a (potenciális) munkásosztály jelentős része munkanélküli és marginalizálódik. Therborn szerint „Munkanélküli segélyen élő emberek nem fognak szocializmust létrehozni.” Másodsor – és ezt tartom a fontosabbnak –, ha meg akarjuk tanulni, hogyan kell túllépni a szociális demokrácia korlátain, akkor a gyakorlatban kell nekifeszülnünk ezeknek a korlátoknak, nem elég csak gondolkoznunk erről. Egyelőre a jövő titka, hogy sikerül-e a svédeknek valaha is megvalósítaniuk a munkavállalók alapjaira épülő, Meidner-tervben körvonalazott stratégiát, és ha igen, akkor ez nagyobb gazdasági demokráciát eredményez-e. De aligha meglepő, hogy éppen Svédországban bukkannak fel ilyen javaslatok – és ez a lényeg. Csak a gyakorlatból – a szociális demokrácia korlátainak a megtapasztalásával – tudhatjuk meg, hogy mire képes és mire nem, és kezdetünk hozzá a meghaladására irányuló társadalmi kísérletekhez.

És ezek a korlátok nem is teljesen ismeretlenek számunkra. Éppen a svédországi tapasztalatok következtében jól ismertek a szociális demokrácia korlátai. Ezek a tapasztalatok azt mutatják, hogy a szociális demokrácia létrehozza a saját „válságát”, és hogy a javasolt megoldásokhoz is szükséges a demokratikus szocializmus valamilyen formája – a szociális demokráciából a gazdasági demokráciába való átmenet. De nincsenek történelmi tapasztalataink a *demokratikus szocializmusról* – csak a bürokratikus- vagy államszocializmusról. Így tehát az is stratégiai jelentőségű, hogy most hozzájáruljunk a demokratikus szocializmusra irányuló kísérletekhez.

### Következtetések

Az angol-amerikai demokráciák elfogultak a modernizált dualizmus liberális változatával kapcsolatban, egyszerűen azért, mert ebben az irányban található a legkisebb ellenállás. Egy konzervatív rezsimmel a problémával találja magát szemben, hogy miként törje meg a belső mag munkásainak a politikai ellenállását és az érvényben levő univerzális programok népszerűségét a középosztály körében. A szociáldemokratákra pedig az a jellemző, hogy még megválasztásuk esetén sem ellenőrzik azokat a gazdasági és politikai eszkö-

zőket, amelyek szükségesek a „teljes foglalkoztatás”-„szociális állampolgárság” stratégia valamelyik változata felé való gyors haladáshoz.

A liberális megoldások persze egyáltalán nem megoldások abban az értelemben, hogy új paradigmát szolgáltatnának a termelés és a fogyasztás harmonizálására, mivel éppen arra a dualizmusra épülnek – erősítve ezt a dualizmust –, amely a jelenlegi holtponthoz vezet. Az eredmény a radikálisabb útkeresésre és a radikálisabb paradigmaváltásra irányuló folyamatos nyomás lesz. Ebben az esetben az egyensúly azoknak az intézményi szereplőknek a javára tolódik el, amelyek időközben nemcsak a paradigmáikat, hanem a hatalmi erőforrásaikat is kiépítették. Mint a komparatív politikai gazdaságtan irodalma mutatja, a munkásmozgalom nagysága és kohéziója, a politikai mobilizációjának a szintje és az államon belüli hatalmi pozíciója azok a kulcselemek, amelyek magyarázatul szolgálnak a teljes foglalkoztatású, szociális állampolgárságra épülő jóléti állam létrehozásában az egyes országok között mutatkozó különbségekre. A történelmi visszapillantásból azonban az is kitűnik, hogy a kauzalitás ebben az esetben kölcsönös: a teljes foglalkoztatás, az aktív munkaerőpiaci politika, és a munkaerőt árutlanító bőkezű jóléti állam szintén kulcseleme az erős, öntudatos munkásmozgalmak létrejöttének.

Fordította: Nyilas Mihály

#### Jegyzetek

A tanulmány korábbi változatait bemutattam az Amerikai Szociológiai Társaság 1987. augusztusi összejövetelén, illetve „A szociáldemokrata jövő” címmel 1987 novemberében tartott, a Kanadai Politikai Alternatívákat Kutató Központ által támogatott konferencián. Ezúton köszönöm Hugh Armstrong, Carl Cuneo, Gösta Esping-Andersen, Rianne Mahon, Alan Moscovitch, Leon Muszynski, Alan Puttee, Jill Quadagno, Theda Skocpol, Michael Wolfson, a Carletoni és az Ottawai Egyetem szociálpolitikai kutatócsoportjainak fontos kritikai észrevételeit, amelyek a jelenlegi átdolgozott változathoz vezettek.

1. James O'Connor: *The Fiscal Crisis of the State* (New York, 1973). Mint Hernes kimutatja, a természet és a történelem is tele van ilyen folyamatokkal, és ezek pontos matematikai formulákkal leírhatók. A jól ismert példák közé tartozik Marx elemzése a feudalizmusból a kapitalizmusba való átmenetről, illetve az ökológiai öröklődés biológiai és társadalmi modelljei. Lásd: Gudmund Hernes: Structural change in social processes, *American Journal of Sociology* 32:3 (1976 november), 513–547. old.

2. Arthur Donner és Douglas Peters: *The Monetarist Counter-Revolution* (Toronto, 1979); Richard Lipsey: Canadian inflation: past experience, current controversies and future options (a Harvard Egyetemen 1981-ben tartott előadás)

3. A szigorú monetáris politika volt az infláció kézben tartására használt fő eszköz még akkor is, mikor Trudeau miniszterelnök az „Igazságos Társadalmat” építette – ami a kanadai jóléti állam fejlődésének a virágkorát jelentette. Az 1960-as évek végének a vietnami háború keltette inflációja ellenére a Kanadai Nemzeti Banknak sikerült 18 hónap alatt 4%-ról 6%-ra növelnie a munkanélküliségi rátát. Lásd Lipsey: Canadian inflation, 2. old. (lásd a 2. jegyzetet).

4. A baloldal választási dilemmájára lásd Adam Przeworski: Social democracy as a historical phenomenon, *New Left Review* 122 (1980. július–augusztus), 27–58. old.

5. A konzervatívok tökéletesen következetesek voltak ebben a tekintetben: a családi segé-

lyek indexelésének a megszüntetését a következő költségvetésben a gyerekek után járó adókedvezmény növelése – egy GÉJ-szerű politika – követte.

6. A Fehér Könyvben nem annyira a nyugdíjakról volt szó. Inkább az volt a cél, hogy a GÉJ alapelveit alkalmazzák az egész szociális támogatási rendszerben. Lásd James Rice: Politics of income security: historical developments and limits to future change, in: Doern szerk.: *The Politics of Economic Policy*, 221–250. old. (Toronto, 1985)

7. Michael Mendelson: Is social policy dead? (Paper presented to the Seminar Series on Public Policy, Department of Political Science, University of Toronto, 1986. február)

8. Robert Evans: Universal health care in the year 2000, *Canadian Public Policy* 13 (1987. június), 165–180. old.

9. Thomas Kuhn: *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago, 1962)

10. Sydney Pollard: *The Genesis of Modern Management: A Study of the Industrial Revolution in Great Britain* (Cambridge, Mass., 1964), 161. old.

11. Piore és Sabel: *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity* (New York, 1985)

12. Rianne Mahon: From Fordism to?, 45–48. old.; Cohen és Zysman: *Manufacturing Matters*, 163. old.

Forrás: John Myles: Decline or Impasse? The Current State of the Welfare State, *Studies in Political Economy* 26, 1988. nyári szám, 73–107. old.