GLOBÁLIS SZOCIÁLPOLITIKA

Válogatta és szerkesztette:

Dr. NYILAS MIHÁLY

Az elektronikus kiadvány a *TÁMOP 5.4.4-09/1-C-2009-0001*
„Képzésfejlesztés az összetartozásért”
projektje keretében készült

Hungarian edition © ELTE TáTK, 2012

A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Budapest, 2012

TARTALOM

ELŐSZÓ 2

I. SZOCIÁLPOLITIKA A GLOBALIZÁCIÓ KORÁBAN 5

Bob Deacon - Michelle Hulse - Paul Stubbs: A globalizáció és a szociálpolitika 6

Nicola Yeates: Szociálpolitikai célkitűzések és követendő stratégiák a globalizáció korában. Kritikai észrevételek 26

Anthony Hall - James Midgley: Fejlesztési célú szociálpolitika: lokális, nemzeti és globális dimenziók 47

II. GLOBALIZÁCIÓ ÉS TÁRSADALMI EGYENLŐTLENSÉGEK 90

Michael Mann – Dylan Riley: A globális jövedelemegyenlőtlenségek makroregionális trendjeinek magyarázata 1950 és 2000 között 91

Peter Townsend: Szegénység, társadalmi kirekesztés és társadalmi polarizáció, avagy: miért van szükség egy nemzetközi jóléti állam létrehozására 126

III. GLOBÁLIS POLITIKAI SZEREPLŐK, INTÉZMÉNYEK ÉS FOLYAMATOK 135

Bob Deacon - Michelle Hulse - Paul Stubbs: A nemzetközi szervezetek szociálpolitikája 136

Bob Deacon: A Világbank szociálpolitikája 171

IV. GLOBALIZÁCIÓ ÉS A JÓLÉTI ÁLLAM ÁTALAKULÁSA 198

Ramesh Mishra: A globalizáció logikája és a jóléti állam változó háttere 199

Gösta Esping-Andersen: Az aranykor után? A jóléti állam dilemmái a globális gazdaságban 204

Ian Gough - James Meadowcroft - John Dryzek - Jürgen Gerhards, - Holger Lenfeld - Amil Markandya - Ramon Ortiz: Éghajlatváltozás és szociálpolitika 218

Ian Gough: Szociálpolitikai rezsimek a fejlődő világban 252

Mitchell A. Orenstein: Globális nyugdíjpolitika 271

V. KITEKINTÉS: "GLOBÁLIS SZOCIÁLPOLITIKA"? 288

Ramesh Mishra: Miért lenne szükség globális szociálpolitikára… 289

Heikki Patomaki - Teivo Teivainen: Egy lehetséges világ: a globális intézmények demokratikus átalakítása 308

ELŐSZÓ

A jóléti állam nemzetállami alapokon alakult ki Európában, de a 21.században szaporodnak az arra utaló jelek, hogy a jóléti állam túllépi a nemzetállami kereteket. A téma szakértői a múlt század végétől egyre többet írnak arról, hogy a gazdasági globalizáció egyre nagyobb hatással van a jóléti fejlődésre és az egyes országokon belüli szociálpolitikai folyamatokra.
A szöveggyűjtemény áttekintést ad a kialakuló globális szociálpolitika legfontosabb tématerületeiről, kérdéseiről és vitáiról. A szakterület legismertebb nemzetközi tekintélyeinek tollából származó tanulmányok és könyvrészletek foglalkoznak a napjainkban is dinamikusan fejlődő globális szociálpolitika kialakulásával, a globalizáció jóléti rendszerekre és irányítási mechanizmusokra gyakorolt hatásaival, a sokáig meghatározóan nemzeti keretek között fejlődő és nemzeti intézményként működő jóléti államok globalizáció hatására történő átalakulásával. A szemelvények széles területet fednek le, vizsgálják a globalizáció alapfogalmait és elméleteit, a folyamatban részt vevő intézmények szerepét, valamint a globalizálódó szociálpolitika folyamatait. A szociálpolitikát formáló hatásai miatt nem csak a gazdasági globalizáció, hanem a globális politikai folyamatok elemzése is helyet kapott a válogatásban. Ezen belül több írás foglalkozik a nemzetközi gazdasági szervezetek (Világbank, Nemzetközi Valutaalap), illetve az ENSZ szervezeteinek (ILO, WHO) szociálpolitikai nézeteivel és programjaival is. E megközelítés keretében dolgozták ki az első valóban globális szociálpolitikai programot, a Millenniumi Fejlesztési Célokat.

A szociálpolitika egészen az utóbbi időkig meghatározóan Európa-, illetve fejlett ország-centrikus volt, de a globalizáció kitágítja ezt a spektrumot és újabb és újabb térségeket emel a szociálpolitika vizsgálódási körébe. A szupranacionális szociálpolitikai folyamatok elemzése mellett a szöveggyűjtemény fontos szempontja a komparatív megközelítés. A nemzetközi összehasonlítás tere szintén globális, így a hagyományos térségek mellett új országcsoportok (Latin-Amerika, Ázsia, Afrika) komparatív szociálpolitikai bemutatására is sor kerül. A globális szociálpolitika egyik izgalmas kérdése a sokáig elkülönülten, külön szálon futó jóléti állam-kutatások és fejlődéstanulmányok egységes rendszerbe integrálása.

A szövegyűjtemény tematikája két központi probléma köré szerveződik:

- A globalizáció értelmezése, a szociális problémák globalizálódásának okai, és a globális szociálpolitikai válaszok hatékonysága
- A globális és helyi problémákra adott regionális megoldások sajátosságai, a globális szereplők hatása a nemzeti szociálpolitikák formálására

A válogatás fontos szempontja volt, hogy a globális szociálpolitika legfontosabb problématerületeit érintve elegendő szakirodalmi hátteret biztosítson egy globális szociálpolitika kurzus számára. Az öt részre osztott összesen tizennégy szemelvény remélhetően megfelel majd ennek a követelménynek.

Az *első rész* három tanulmánya az alapfogalmak és -folyamatok értelmezésével foglalkozik. Ezek közé tartozik a globalizáció értelmezése, a globalizáció szociálpolitikai hatásainak számbavétele (új globális szereplők, a globális gazdasági verseny hatása a jóléti államokra, migráció és szociális állampolgárság, nemzeti és globális jóléti politika). A szerzők ismertetik a globális szociálpolitika értelmezésének különböző elemzési alapjait és vázolják az országon belüli és globális "szociális szerződések" alakulását.

A globális szociálpolitika elmélete a globalizáció gyakorlati folyamataira adott válaszként alakult ki és alapvetően a szociálpolitikai elemzés nemzetközi dimenzióját jelenti. A globalizáció számos hatással van a szociálpolitika alakulására: új globális szereplők jelennek meg, erősödik a jóléti államok közötti verseny, az országhatárokon átnyúló migráció új módon veti fel a hagyományos alapfogalmak - pl. az állampolgárság - szociálpolitikában játszott szerepét, vagy az állam - piac - civil szféra által alkotott "jóléti mix" korábban kialakult jóléti funkcióját és feladatmegosztását. Új analitikus koncepciók alakulnak ki a változó feltételek értelmezésére, amelyek sokszor a hagyományos fogalmak - intézmények, struktúra, társadalmi-gazdasági szereplők, eszmék és ideológiák - felhasználásával és új körülményekre alkalmazásával írják le a változó jóléti problematikát. A szöveggyűjtemény első részébe tartozó három írás, mintegy bevezetve és megalapozva a globális szociálpolitikai tanulmányokat, az alapkategóriák értelmezésével, a "nemzetállami" és "globális" szociálpolitika összehasonlításával és a gyorsan változó feltételek nyomán kialakuló problémák, viták, megoldási javaslatok elemzésével foglalkozik.

A *második részben* szereplő két tanulmány a jövedelemelosztás alakulásának világméretű trendjeit, illetve az ezekből adódó feladatokat vizsgálja. Mann és Riley írásának egyik nagyon fontos megállapítása, hogy megtört az a 20. század közepe utáni fejlődés, amely eredményeként csökkentek az országokon belüli egyenlőtlenségek és országokon belül és globális szinten is növekszik a szegények és gazdagok közötti távolság. A tanulmányban elemzett hat makrorégió sajátos egyenlőtlenségi jellemzőkkel rendelkezik és eltérő fejlődési ívet ír le, ugyanakkor növekszik a régiók közötti távolság. Mindez új módon veti fel a szegénység, a kirekesztés és a társadalmi polarizáció problémáját: a probléma és így szükségszerűen a kezelése is globalizálódik. Ez a témája az itt szereplő másik írásnak is, amit a szegénység elleni küzdelem nemrég elhunyt emblematikus szereplője, az egyszerre kiemelkedő tudós és kampánymunkás Peter Townsend írt. Ő a szegénység és társadalmi egyenlőtlenségek globalizálódásából azt a következtetést vonja le, hogy ehhez kell igazítani az elméletet és a gyakorlatot is. Így ki kell dolgozni a szegénység mérésének nemzetközi standardjait és koordinálni kell a világszintű szegénység ellenes küzdelmet. A szerző a mellett érvel, hogy az emberek hatékony védelme érdekében létre kell hozni a nemzetközi jóléti államot.

A *harmadik rész* két tanulmánya a globális politikai szereplők, intézmények és folyamatok ismertetésével foglalkozik. Elsősorban a globális szociálpolitika alakításában szerepet játszó globális szereplők (Világbank, Valutaalap, ENSZ, ILO, UNICEF, stb.) állnak a figyelem középpontjában. A vonatkozó szakirodalom általában úgy jellemzi őket, hogy aktívan keresik a szociálpolitika befolyásolásának lehetőségeit és a valóságban is növekvő hatást gyakorolnak a szociálpolitika fejlődésre. Bár, mint a tanulmányok is hangsúlyozzák, korántsem változatlan az egyes szervezetek szociális problémákkal és az ezeket kezelő megoldásokkal kapcsolatos álláspontja, jól kivehető módon két csoportra oszthatjuk őket. Az egyikbe a Világbank, a Valutaalap és a Kereskedelmi Világszervezet tartozik, a másikat elsősorban az ENSZ és a szakosított szervezetei alkotják. A két csoport sok esetben eltérő alternatívát ajánl a globalizálódó világ szociális problémáinak kezelésére, konfliktusaik és vitáik nyomon követhetők a közölt tanulmányokban. Külön írás foglalkozik az elmúlt évtizedekben a szociálpolitikai vonatkozásban talán legtöbbet emlegetett és valóban nagy befolyású nemzetközi szervezet, a Világbank tevékenységének bemutatásával. Ebből többek között kiderül, hogy a Világbank (sem) az a néhány sztereotíp fordulattal leírható monolit szervezet, ahogy sokszor a média leegyszerűsítéseiben szerepel. A szemelvényekből a gazdasági és politikai jellegű globális intézmények domináns szerepe tűnik elénk, de léteznek és egyre erőteljesebb hangon szólalnak meg a globális "civil" szerveződések is.

A globalizáció és jóléti állam viszonyát elemző *negyedik részben* szerepel a legtöbb szemelvény. Mishra és Esping-Andersen átfogó képet adnak a jóléti állam környezetének változásairól, a meghatározó társadalmi-gazdasági folyamatokról és az ezek nyomán megjelenő kihívásokról, jóléti dilemmákról. Írásaikban hangsúlyos elem a változások értékelése: vajon mi a globalizáció "jóléti kimenete": a jóléti állam leépítése vagy átalakítása? Mire törekedjünk, biztonsági hálóra vagy univerzális szociális védelemre?

A globalizáció a komparatív szociálpolitikában is izgalmas új kérdéseket vet fel. Ezek közé tartozik például a fejlett jóléti államok valóságára épített elméleti modellek globális alkalmazhatósága. Gough tanulmánya kísérletet tesz a komparatív irodalomban domináns hármas klasszifikáció globális szintű alkalmazására, ennek nyomán globális "makromodellek" elkülönítésére és jellemzésére. A fejlett világon kívüli régiók jóléti rendszereinek modellezése kezdeti lépést jelenthet a fejlett Észak és a fejlődő Dél eddig külön kezelt jóléti problematikájának egységes keretben való vizsgálatában.

A *negyedik rész* következő szemelvényében ismert társadalomtudósok fejtik ki a véleményüket az éghajlatváltozás szociálpolitikára gyakorolt hatásairól. Sok érdekes megállapítás mellett egyik fő konklúziójuk az, hogy a klímaváltozás hatására ki kell tágítani a szociálpolitika értelmezési kereteit és részévé kell tenni a "környezeti szociálpolitikát", mivel az országhatárokat nem ismerő, egyre fontosabb környezeti változásoknak nagyon jelentős globális elosztási és jóléti következményei vannak. Az ebben a részben található utolsó írás esettanulmány: a jóléti rendszer alapelemének, a nyugdíjpolitikának a globalizálódási esélyeit és eddigi folyamatait vizsgálja.

Az *ötödik rész* két írása kitekintés, mindkettő a szociálpolitika jövőbeli lehetőségeit elemzi a globalizálódó világban. Ennek keretében mérlegelik egy globális szociális reformprogram szükségességét, esélyeit és akadályait, és elemzik a globális intézmények demokratikus átalakítása nyomán létrejövő "lehetséges világ" megvalósításának esélyeit.

I.
SZOCIÁLPOLITIKA A GLOBALIZÁCIÓ KORÁBAN

Bob Deacon - Michelle Hulse - Paul Stubbs

A GLOBALIZÁCIÓ ÉS A SZOCIÁLPOLITIKA*

A szociálpolitika globalizálódása és a globális politika szocializálódása

Hagyományos értelemben a szociálpolitika azokat az állami és civil (nem-kormányzati) tevékenységeket jelöli, amelyek célja a szabad piac működésébe való beavatkozás a szociális védelem és a társadalmi jólét biztosítása érdekében. A szociálpolitika számára központi fontosságúak a jövedelem-újraelosztás mechanizmusai, amelyek révén a foglalkoztatottak támogatják a munka világából különböző okok miatt – legyen az életkor, egészségi okok, családi feladatok vagy akár gazdasági okok – kikerülteket.

A világgazdaság jelenlegi fejlődési szakaszában azonban a hagyományosan egy nemzetállam keretei között értelmezett és kialakított szociálpolitika egyre inkább nemzetek feletti és nemzeteken átnyúló jelleget ölt. Ennek jó néhány oka van. Először is, a különböző országok közötti gazdasági verseny arra késztethet egy kormányzatot, hogy a versenyképesség erősítése érdekében csökkentse a szociálpolitika költségeit, hacsak nincs hatályban olyan szupranacionális vagy globális szabályozás, amely ezt meggátolná (Kosonen, 1995). A nemzetközi migrációs nyomás hatására pedig az a politikai logika érvényesülhet, hogy jövedelemtranszferre kerül sor egyik országból a másikba a tömeges bevándorlás politikai következményeinek kivédésére (Castles, 1993). Hasonló módon, a közös tőke- és munkapiacba integrált országok esetén felmerülhet annak lehetősége is, hogy egy nemzetek feletti hatóság biztosítsa szupranacionális szinten azokat a szociális jogokat, amelyeket nemzeti szinten megtagadtak vagy amelyek nemzeti szinten veszélybe kerültek (Baubock, 1994).

[…]

A nemzetállamok hatalmának a határok nélkül mozgó globális tőkével szembeni viszonylagos hanyatlása számos szempontból megkérdőjelezi a szociálpolitika hagyományos kereteit.

Először is, nagyobb figyelmet kell fordítani a *szupranacionális és globális szereplők*re a szociálpolitika változásainak magyarázatában. Ezek a magyarázatok ugyanis, mivel a gazdaságilag fejlett Észak és Nyugat jóléti államainak kereteit vették alapul, rendszerint kisebbítették az olyan háttérintézmények szerepét, mint az IMF vagy a Világbank. Most, hogy egyrészt a szociálpolitika elemzése (Esping-Andersen, 1996) már átfogja a gazdaságilag kevésbé fejlett Dél és Kelet államait is, másrészt pedig a globális gazdasági versenyben megkérdőjeleződött az európai jóléti államok fenntarthatósága, többé már nem indokolt ezeknek az intézményeknek a viszonylagos negligálása. […] Ezek ma már jelentős befolyást gyakorolnak a nemzetállamok szociálpolitikájára.

**Bob Deacon - Michelle Hulse - Paul Stubbs: Globalism and the Study of social policy, in Nicola Yeates, Chris Holden: The Global Social Policy Reader, The Policy Press, 2009, 5-27.*

Másodszor, a vizsgálódás új dimenzióját nyitja meg a szupranacionális és globális szereplők bevonása. Ez a terület magába foglalja azt, amit *szupranacionalizálódásnak* vagy *globalizálódásnak* nevezünk a szociálpolitika eszközei, stratégiája és ellátásai vonatkozásában. A szociálpolitika szupranacionalizálódása – legalább – három formában jelentkezik: ezek a szupranacionális szabályozás, a szupranacionális újraelosztás és a szupranacionális ellátások.

Az egyik forma azokat a szupranacionális és globális szintű mechanizmusokat, eszközöket és politikákat jelenti, amelyek a kereskedelmet és a vállalati működést szabályozzák a szociális háló és a jóléti célok érdekében. Globális szinten még igen kezdeti stádiumban vannak ezek az eszközök és politikák. A kulcskérdés itt az, hogy az Európai Unióban életbe léptetett szociális szabályozás átültethető-e a globális színtérre. Némelyek amellett érvelnek (Lang és Hines, 1996), hogy az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezménynek (GATT) és az új Világkereskedelmi Szervezetnek (WTO) szociális és környezetvédelmi kérdésekkel is foglalkoznia kellene. Ezek a megfontolások alkotják, természetesen, a fejlesztési tanulmányok repertoárját. Ennek a területnek a kutatói szorgalmazzák, hogy térjünk át a szabad piaci rendszerről az emberközpontú, társadalmilag szabályozott rendszerre (Cornia és mások, 1987). Az a véleményünk, hogy […] az egyre erősödő globális gazdasági verseny miatt ezek a hagyományosan a fejlesztési tanulmányok és a szegény országok tárgykörébe tartozó ügyek a fejlett jóléti államok elemzőinek kutatómunkájában is helyet kell, hogy kapjanak. Ennek az érvelésnek a fordítottját, nevezetesen, hogy a fejlesztési tanulmányoknak ki kell törniük a maguk gettójából és elemzési eredményeiket a globális folyamatokra is vonatkoztatniuk kell, nemrégiben Foster-Carter (1993) és nyomában Duffield (1996) is megfogalmazta.

A szupranacionális szociálpolitika másik formája a különböző országok közötti újraelosztás. Ez az Európai Unióban már hatékonyan működik a strukturális és más, hozzájuk kapcsolt alapokon keresztül, amelyek bizonyos mértékig biztosítják, hogy a gazdagabb régiók támogassák a szegényebb régiókat. Itt is nyilvánvaló az átfedés a fejlesztési tanulmányokkal és a globális kormányzat kialakításával foglalkozó kutatók munkájával. Az ENSZ Humán Fejlődési Jelentése (Human Development Report) rámutatott, hogy „az emberi társadalom egyre inkább globális jelleget ölt, és előbb vagy utóbb ki kell alakítani az ennek megfelelő globális intézményeket...egy progresszív jövedelemadó rendszert [ami jövedelemtranszfert jelent a gazdag országoktól a szegényekhez]…egy megerősített ENSZ-t” (UNDP, 1992:78).

A szupranacionális és globális szociálpolitika harmadik formája a nemzeti kormányzatok feletti jóléti ellátások szintje. Itt azokra a még embrionális állapotban lévő intézkedésekre utalhatunk, amelyek csaknem kizárólag szubglobális, alapvetően európai szinten léteznek. Ezek révén a kedvezményezettek szolgáltatásra való jogosultságokat kaphatnak, vagy szociális jogokat nyerhetnek egy szupranacionálisan működő szervezet jóvoltából. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) például a hontalanok és a menekültek javára tevékenykedik. Az Európa Tanács lehetővé tette, hogy a tagállamok állampolgárai a Strasbourgban székelő Emberi Jogi Bíróságnál beperelj ék saját kormányzatukat, ha úgy vélik, hogy jogsértés történt velük szemben. Weale (1994) amellett érvel, hogy az EU egy minden országra érvényes európai szociális hálót teremtő szociális támogatási politikát dolgozhatna ki, amely ellensúlyozhatná a „jóléti turizmus” miatti xenofób aggodalmakat.

A szociálpolitika globalizálódása vonatkozásában az érem másik oldala a globális politika szocializálódása. Másképp fogalmazva, napjainkban a kormányközi találkozók napirenden lévő fő ügyei lényegében szociális (és környezetvédelmi) kérdések. Példának okáért, az 1996 júniusi G7 csúcstalálkozó, amelyen részt vettek az IMF, a Világbank és a Világkereskedelmi

Szervezet elnökei, valamint az ENSZ főtitkára, határozatot hozott arról, hogy megvitatják a szabad kereskedelem és „a nemzetközileg elismert alapvető munkaügyi normák” viszonyát az 1996 őszén esedékes szingapúri találkozójukon. […] Az ENSZ megelőző intervenciója Macedóniában (Deacon és mások, 1996) pedig jól példázza az arra való törekvést, hogy olyan szociálpolitikai mechanizmusokat alakítsanak ki, amelyek előmozdítják a különböző etnikumok közötti együttműködést. […] Az 1. ábra ezt a globális politika tartalmában bekövetkező változást szemlélteti.

1. ábra: A szociálpolitika globalizálódása és a globális politika szocializálódása

A hidegháború lezárulásával, a nemzetközi migrációs nyomás növekedésével, és a világ számos helyén jellemző társadalmi bizonytalanságból fakadó emberi szenvedés problémája okán, a biztonsági kérdés, amellyel a világ vezetői szembesülnek, nem más, mint a szociális biztonság kérdése. Napjaink legfontosabb kérdései a rosszul tervezett szerkezeti átalakítások időszakából származó adósságok eltörlésének ügye, a nemzetközi humanitárius segély nyújtása a globális politikai biztonság megteremtése érdekében, és az európai jóléti államok gazdasági versenyképességet „fenyegető” „szociális protekcionizmusa”. Az ENSZ 1995-ben rendezett Társadalmi Fejlődés Világ-csúcstalálkozója is ezeket tűzte napirendjére.
[…]

A globalizáció, a társadalomtudományok és a szociálpolitika

[…]
A *szociálpolitika* mint tudomány vagy mint kutatási terület […] a közgazdaságtanhoz, a politikatudományhoz, a nemzetközi kapcsolatok diszciplínájához és a szociológiához képest igen lassan ébredt rá arra, hogy milyen hatással van az új világrend (vagy annak hiánya) a saját tudományterületére. Másfelől ugyanakkor a jóléti intézkedések irányába való elkötelezettsége okán, és mert a szociálpolitika művelői nem pusztán a létező politikákat elemzik, hanem olyan új módszereket is kidolgoznak, amelyek révén az emberi szükségletek felismerhetők és kielégíthetők, potenciálisan kiemelkedő módon tudna hozzájárulni az új globális politikához. Néhány évvel ezelőtt az összehasonlító elemzés színrelépésének köszönhetően a szociálpolitika kilépett a nemzetállami értelmezés „gettójából" és a fabiánus reformizmus bűvköréből. Az utóbbi években megnövekedett azon tanulmányok száma, amelyek azt vizsgálták, hogy a fejlett nyugati társadalmak milyen különféle módokon oldják meg a társadalmi szükségletek kielégítését (Castles és Mitchell, 1990; Esping-Andersen, 1990; Ginsburg, 1992; Mishra, 1990). A nyugati jóléti kapitalizmus világában négy modell különböztethető meg: a liberális, szabad piaci rendszer (Egyesült Államok), a konzervatív-korporatív vagy szociális piacgazdasági modell (Németország), a szociáldemokrata jóléti rezsim (Svédország korábban), és a hibrid liberális-kollektivista vagy munkáspárti rezsimek (Egyesült Királyság, Ausztrália). A feminista irányultságú szakirodalom a nők társadalmi helyzete alapján osztályozta a jóléti államokat. Siaroff (1994) szerint az OECD-országok négy típusba sorolhatók: az első három nagyjából Esping-Andersen típusainak felel meg, míg a negyedik, „a nők késői munkavállalását bevezető jóléti államok", amelyek nem bátorítják a nők munkavállalását, és nem támogatják a nők gondozó munkáját sem (ide tartozik Spanyolország, Svájc, Japán). […]

A nyugati modellek mellett még meg kell említeni a kelet-európai állami bürokratikus kollektivizmus helyébe lépett rezsimeket, amelyek között olyan is van, – mint egy korábbi írásunkban már utaltunk rá (Deacon, 1992) – amelyik nem hasonlít a nyugat-európai mintákhoz, és ezt új posztkommunista konzervatív korporatizmusnak neveztük. Az utóbbi évek összehasonlító szociálpolitikai elemzései kimutatták a délkelet-ázsiai jóléti rendszertípusok megkülönböztető államvezérelt jegyeit (Goodman és Peng, 1996; Jones, 1993). Latin-Amerika országai pedig vagy a neoliberális vagy a szociáldemokrata modellbe sorolhatók (Huber, 1996).

Ami az európai kontextust illeti, egyre egyértelműbb, hogy az Európai Bizottság által követett szupranacionális szociálpolitika jelentős hatással lesz arra, milyenek lesznek az Európai Unió jóléti államai a jövőben. A Bizottság politikájának iránya az, hogy mind a liberális, mind a szociáldemokrata rendszertípust a szociális piacgazdaság felé igazítsa. Emellett szorgalmazzák annak elfogadását, hogy a források újraelosztása most már a különböző tagállamok között is végrehajtható a szükségletek kielégítése érdekében. Offe (1991) amellett érvel, hogy a munkaszervezetben bekövetkező változások miatt szükség van arra, hogy az Európai Unió szociálpolitikájának egésze elszakadjon a munka alapú jogosultságoktól és helyébe az állampolgárság alapú alapjövedelem vagy társadalmi jutalék jogosultsága lépjen. Hasonló javaslat látott napvilágot abból a célból is, hogy ösztönözze a rugalmasabb munkapiac kialakítását a hajdani Szovjetunióban (Standing, 1991).

Ezektől a *komparatív* és európai vonatkozású elemzés irányába tett hasznos kiruccanásoktól eltekintve, a szociálpolitika kutatóinak eddig nem sok mondandójuk akadt a globalizáció jelenségéről. George (1988) vállalkozott arra, hogy nemzetközi szinten vizsgálja a gazdagság, szegénység és éhezés kérdéseit, és MacPherson és Midgley (1987) is vizsgálták a harmadik világ szociálpolitikájának problémáit. Néhány évvel ezelőtt Deutsch azt az ötletet fogalmazta meg, hogy a nemzeti jóléti államok helyébe egy nemzetközi jóléti államot hozzunk létre és optimistán azt állította, hogy „a nemzetközi jóléti rendszer irányába ható tendenciák erősebbek, mint az ellentétes irányba ható erők" (1981: 437). Townsend (1993) pedig a szegénység problémájának nemzetközi kitekintésű elemzését végezte el, majd az ezután Donkorral közösen írt tanulmányát inkább polémikusan így zárta: "A jóléti államhoz kötődő intézményeket és szolgáltatásokat éppen hogy nem leépíteni vagy korlátozni kell, ahogy a monetarizmus hívei javasolják, hanem tökéletesíteni és modernizálni, és a jóléti alapinfrastruktúra legfontosabb elemeit fokozatosan ki kell terjeszteni a legszegényebb országokra. … Az ipari forradalom és a kapitalizmus kizsákmányoló formáinak problémái a tizenkilencedik század végén egyik ország után a másikban a jóléti állam megteremtéséhez vezettek. A huszadik század végén azok a problémák, amelyek a nemzetközi piac működéséből és abból erednek, hogy a szuverenitást és a birodalmi formákat egy nemzetközi hierarchikus hatalom váltotta fel, megkövetelik majd egy nemzetközi jóléti állam formáinak létrehozását." (1995:20)

Igazából nem született még átgondolt, jelentős politikai projekt ezen a területen. Az az álláspontunk, hogy a hidegháború lezárulása, az azt követő számos új kisállam létrejötte, és ebből következően a szupranacionális, regionális és globális gazdasági és politikai folyamatok fontosságának a növekedése szükségessé tette, hogy a szociálpolitikai elemzés ugyanolyan súllyal foglalkozzon a szupranacionális és globális szociálpolitikával, mint a nemzetállami és komparatív szociálpolitikával.

A szociálpolitika globalizálódásának tanulmányozásához a szociálpolitikai kutatásnak be kell építenie a fejlesztéstanulmányok eredményeit, hogy átfogóan elemezzék az emberi szükségletek általános kielégítésének kilátásait és az ezelőtt álló akadályokat. Doyal és Gough (1991) munkássága reprezentálja az összehasonlító szociálpolitika és a fejlesztéstanulmányok azon találkozási pontját, amelyre a továbbiakban épülhetne a szociálpolitika globalizálódásának tanulmányozása. A szociálpolitika tárgykörén belül kidolgozták,az alapvető emberi szükségletek fogalmát, amely az egészség és az autonómia elemeiből áll össze. Ez a fogalom párhuzamba állítható az ENSZ Humán Fejlesztési Programjának a jövedelmen, a várható életkoron és az írástudáson alapuló humán fejlettségi-indexével (UNDP, 1990). Bár még mindig sok vita zajlik arról, hogy az emberi szükségleteket hogyan lehet meghatározni és mérni, rendelkezésünkre állnak használható mérések és összehasonlítások arról, hogy a jóléti rendszerek különböző típusai mennyire jól működnek az emberi szükségletek kielégítésében. Elvileg tehát, a nemzetek közötti újraelosztás és szabályozás megfelelő mechanizmusai révén, képeseknek kell lennünk arra, hogy növeljük a jól működő jóléti rezsimek számát a világban.

Másfelől, a fejlesztéstanulmányok eszközeit is el kell sajátítania a szociálpolitikai elemzésnek, ha ki akarja tágítani vizsgálódásának körét a globalizáció folyamatára. Egy ország vagy egy térség szociálpolitikáját ma már nem teljes mértékben a nemzeti kormányzat alakítja, már ha egyáltalán valaha is ez volt a helyzet. Mint ahogy arra már utaltunk, egyre inkább befolyásolja a szociálpolitika alakulását a szupranacionális szervezetek – a globális intézményektől kezdve, mint a Világbank vagy az IMF, az olyan szupranacionális testületeken át, mint az Európai Bizottság vagy az OECD, egészen a szupranacionális civil

szervezetekig, mint az OXFAM – közvetett vagy közvetlen szociálpolitikája. Ezek a szervezetek ellentétes irányokban működnek […] és egyre nagyobb mértékben válnak a jobb globális és nemzeti szociálpolitikák meghatározása terén zajló jövőbeni ideológiai és politikai küzdelmek színterévé. A fejlett gazdaságú országok szociálpolitikáját elemző kutatónak figyelembe kell vennie az afrikai és latin-amerikai szerkezet-átalakító politikák tapasztalatából levonható tanulságokat.

A szociálpolitika mint diszciplína és mint az egyetemeken intézményesült tevékenység eddig is jelentős mértékben járult hozzá azoknak a folyamatoknak a megértéséhez és feltárásához, amelyek a nemzetállami szociálpolitikát alakították. Ebből kifolyólag ezek az elemzések az intézményi folyamatokon vagy a társadalmi mozgalmakon keresztül befolyásolták a politikai cselekvést. A szociálpolitika diszciplínája előtt áll az a feladat, hogy – a fejlesztéstanulmányok szakértőivel karöltve – a szociálpolitika globalizálódására összpontosító elemző és egyben politikai kutatást végezzen. A kutatásnak vizsgálnia kell, mint arra már utaltunk, mind a nemzetek között – a nemzetek közötti újraelosztás és szabályozás formáiban – kialakuló globális szociálpolitika megvalósulását, mind a globális, szupranacionális szervezetek befolyását a nemzetállami szociálpolitikára. […]

A globális szociálpolitikai elemzés területe

Az előző részben amellett érveltünk, hogy a szociálpolitikai kutatás fókuszát elengedhetetlen áthelyezni a *komparatív* megközelítésről a *szupranacionális* vagy *globális* megközelítésre. Ezt úgy kell végrehajtani, hogy közben beépüljenek a kutatásba a fejlesztési tanulmányok tudományos eredményei. Ezáltal mindkét diszciplínának a szakértői hatékonyabban tudnának fellépni azokon a szupranacionális és globális szintű fórumokon, ahol a szociálpolitikai ügyekre vonatkozó meghatározó döntések születnek. Együttes erővel eredményesebben működhetnének közvetítőként a társadalmi mozgalmak és a kormányzatok feletti szervezetek között. Érvelésünk lényege, hogy az értelmiségiek „univerzális” osztályának a nemzetállam helyett a globális intézmények felé kell fordulnia.

A következőkben részletesebben kifejtjük, hogy mi a globális szociálpolitikai elemzés kutatási területe. A globális szociálpolitika jelenségének szisztematikus elemzése az alábbi hat lépésen keresztül valósulhat meg:

1. Vizsgálandó és elemzendő, hogy a *globalizálódásra irányuló nyomás* (és a nemzetek feletti folyamatok) és ezzel összefüggésben a nemzeti szuverenitás csökkenése milyen módon befolyásolja a szociálpolitikát.
2. Globális szinten újra kell értelmezni a szociálpolitika gyakorlatának és elméletének olyan hagyományos fogalmait, mint például a társadalmi igazságosság.
3. Az elemzés céljaira meg kell alkotni a szupranacionális és globális szociálpolitikai *mechanizmusok tipológiáját*.
4. A globális igazságosság növelése érdekében meg kell fogalmazni a lehetséges *célkitűzéseket egy globális reform számára.*
5. Szükséges felvázolni a globalizáció folyamatait és a globális társadalmi reform kivitelezését hátráltató *akadályokat*.
6. Fel kell tárni a globális szociálpolitikát alakító globális szereplők által felvállalható különböző *politikai stratégiákat*.

A globális szociálpolitika új területén végzendő ezen empirikus, elemző, elméleti és politikai vállalkozások mindegyikének jelentős következményei lennének a nemzetállami és összehasonlító szociálpolitikai elemzésre nézve is. Ez az új szemléletű elméleti tevékenység lehetővé tenné nemcsak a nemzetek közötti (transznacionális) szociálpolitika kialakulására, hanem a különféle jóléti rendszerekre vonatkozó hipotézisek kialakítását és tesztelését is.

A szociálpolitika globalizálódása irányába ható tényezők

A hidegháború befejeződése, a növekvő globális gazdasági verseny és a globális kapitalizmus előtt álló azon kihívás, hogy az emberi szükségletekkel összhangban szabályozza önmagát, mind olyan tényezők, amelyek a szociálpolitika globalizálódásához vezetnek. Szintén jelentőséggel bír a „feloldódó határok" jelensége, amelyet Vobruba (1994) elemzett. Vobruba rámutatott arra, hogy a gazdasági migráció és a határokon átnyúló környezeti veszélyek kialakulása szükségszerűen a nemzetek közötti (transznacionális) szociálpolitika létrehozásához vezetnek. Ezek a tényezők azonban, mint láttuk, nem vezetnek automatikusan a szupranacionális vagy globális megoldások kidolgozásához. A kormányzatok választhatják a nemzeti vagy regionális önérdek és protekcionizmus útját is, vagyis ellenállhatnak a nemzetek fölötti folyamatoknak. Az is lehetséges, hogy nem akad majd egyetlen globális szereplő sem, aki megragadná a kínálkozó alkalmat. […]

Szociálpolitikai kérdések globális kontextusban

A szokásos szociálpolitikai tanulmányok nemcsak a konkrét szociális szolgáltatásokat – mint az egészségügyi szolgáltatás és a lakhatás – valamint az ezekkel kapcsolatos szociális problémákat elemzik, hanem magasabb absztrakciós szinten is foglalkoznak jó néhány szociálpolitikai kérdéssel. A szociálpolitikai elemzők elméleti felfogásának függvényében változik, hogy miképp definiálják ezeket a problémákat, és hogy mit hangsúlyoznak az elemzésben. Mindazonáltal, kitapintható néhány olyan fő kérdés, amely szerepel a jóléti állammal kapcsolatos liberális, szociáldemokrata, marxista, feminista, antirasszista és poszt-strukturalista megközelítésekben egyaránt, és amelyről mindegyik elméleti iskolának van mondandója. A fő kérdések közé sorolhatók az alábbiak:

Társadalmi igazságosság

Mit takar ez a fogalom és hogyan biztosíthatják ezt legjobban a kormányzatok és más politikai-társadalmi szereplők? A társadalmi igazságosság és a gazdasági versenyképesség közötti egyensúly központi problémának számít ebben a vonatkozásban. Szintén számítanak ebben a tekintetben az arányok megtalálásának folyamatai és mechanizmusai.

Állampolgárság

Mit jelentenek az állampolgári jogok és jogosultságok (különösen ezek szociális elemei) és milyen folyamatok hatnak a befogadás vagy a kirekesztés irányába?

Egyetemesség és sokféleség

Hogyan lehetne biztosítani a társadalmi igazságosságot és a szociális állampolgárságot mindenki számára egyetemesen úgy, hogy közben tekintettel vagyunk a különböző társadalmi csoportok sokféle szükségleteire is? Itt merülnek fel a diszkrimináció és az esélyegyenlőség kérdései.

Autonómia és garanciák
Milyen mértékben segíti elő a gazdasági, politikai és társadalmi intézményrendszer azt, hogy az alulról jövő és helyi szintű egyéni és csoportkezdeményezések autonóm módon megfogalmazzák szükségleteiket és azokat ki is elégítsék? És milyen módon viszonyul ez az autonómia a felülről jövő szociális juttatásokban megjelenő társadalmi garanciákhoz? Ezzel összefüggésben vizsgálandók a szubszidiaritás és a regionalizmus kérdései.

Az ellátást biztosító szervezet
Az állam, a piac, a civil társadalom szervezetei vagy a család biztosítsa-e a lakosság jóléti szükségleteit, és milyen arányban? Ide tartoznak még azok a sokat vitatott kérdések is, hogy mi a közkiadások megfelelő szintje, és hogy a GNP milyen arányát fordítsuk jóléti célokra.

Közgondoskodás és magángondoskodás
Ennek a témának egy alfejezete arról szól, hogy az emberekről való gondoskodás milyen mértékben magánfelelősség (amikor is inkább nők gondoskodnak férfiakról, mintsem fordítva) vagy mennyiben közügy (amikor is a gondoskodás kapcsolódása a nemi szerepekhez a politikai vita tárgyát képezi). Ennek a problémának gyakran etnikai dimenziója is van.

Lehet, hogy más szociálpolitikai elemzők kissé másképp állították volna össze ezt a listát, de igen erőteljes egyetértés mutatkozna abban, hogy ezek a kérdések alkotják a szociálpolitika alapproblémáit és fő politikai témáit.

Amennyiben a nemzetállamok jelentősége fokozatosan csökken, a nemzetek feletti szervezetek befolyása pedig nő, és amennyiben a világ az állandó migráción és a globális gazdasági egymásra utaltságon keresztül egységessé válik, akkor milyen új konceptuális keretbe helyezzük ezeket a problémákat szupranacionális és globális szinten? Nézzük meg ezeket a kérdéseket egyenként.

Az államok közötti igazságosság

Ez a kérdés bizonyos szempontból egyáltalán nem jelent komoly konceptuális problémát. E megközelítésben a globális szinten vizsgálódó szociálpolitikai elemzők egész egyszerűen összefognak a fejlesztési tanulmányok szakértőivel és elemzést készítenek arról, hogy a világ mennyiben tekinthető „igazságos” berendezkedésűnek. Az országokon belüli és az országok közötti társadalmi egyenlőtlenségre vonatkozó adatok ma már jóval könnyebben hozzáférhetőek […és ez lehetővé teszi a kutatók számára, hogy leírják], milyen mértékben valósul meg a világ népessége jóléti szükségleteinek kielégítése, de azt is, hogy mennyire igazságtalanul valósul meg a szükségletekről való gondoskodás.

Másfelől azonban a nemzetek közötti igazságosság problémája komoly analitikai és politikai kérdéseket vet fel. Az igazságosság John Rawls által kidolgozott és a kapitalista állam működésének megfelelő koncepciója – miszerint az a fajta egyenlőtlenség igazolható, amelyik javítja a legszegényebbek helyzetét – globális szinten problematikussá válik. Történtek kísérletek ennek az elvnek az átfogalmazására oly módon, hogy az államok közötti kapcsolatokra is alkalmazható legyen (O’Neill, 1991). Hasonlóképpen, az Észak és a Nyugat kisméretű és viszonylag homogén államaira jellemző demokratikus osztályharc azon politikai folyamatai, amelyek a társadalmi igazságosság egy adott szintjét biztosítják, nem ültethetők át egykönnyen globális kontextusba. Ráadásul az a gazdasági verseny, amely ezek között a viszonylag igazságos államok és a hasonló szintű társadalmi igazságossággal „nem terhelt”

államok között zajlik, azzal fenyeget, hogy ezekben az északi és nyugati államokban is aláássa a kiharcolt társadalmi igazságosság vívmányait.

Egyszerűen megfogalmazva, hogyan lehet szövetséget létrehozni Dél szegényei és Észak jómódúbb szegényei között a Dél szegényei helyzetének javítására anélkül, hogy ez aláásná a Nyugat jómódúbb szegényeinek biztonságát, és ugyanakkor gazdasági és ökológiai szempontból is hatékonynak bizonyuljon? Más szóval, hogyan biztosítható az, hogy ne csak az Európai Unió területén érvényesüljenek a szociálpolitika és a gazdaságpolitika igazságosságot erősítő európai vívmányai, hanem kiterjedjenek a világ más részeire is? Milyen társadalmi és politikai folyamatok tehetik lehetővé, hogy az alulról jövő bizonytalan globális szövetségek olyan globális politikai intézmények kialakításához vezessenek, amelyek a globális igazságosság elfogadható mértékű megvalósítását tekintik feladatuknak? Bármilyen csüggesztőnek tűnjön is ez a kilátás, […] napjainkban már szemtanúi lehetünk ennek a folyamatnak […]. A Világbank kezdi felismerni, hogy egy méltányosabb világra kell törekednie. Megkezdődött a párbeszéd az Európai Bizottság és a Világkereskedelmi Szervezet vezetősége között arról, hogy világszinten szabályozzák a kapitalizmust a szociális dömping megakadályozása, a globális gazdasági migráció minimalizálása és, ezzel összefüggésben, a nagyobb globális politikai biztonság érdekében. […]

Szupranacionális állampolgárság

Az állampolgárság fogalmának vizsgálata a globalizáció korában rávilágít arra, hogy ennek a fogalomnak két oldala van. Egyrészt, az állampolgárság – a demokratikus kapitalista társadalom körülményei között – arról szól, hogy jogokat és jogosultságokat biztosít mindenki számára egy államon belül. Másfelől ez azt is jelenti, hogy az állampolgárság előnyeiből kirekesztődnek azok, akik az állam területén kívül vannak. A huszadik század utolsó éveiben tanúi lehettünk annak, hogy bizonyos államokban kiszélesítették és erősítették az állampolgársághoz kapcsolódó jogokat és jogosultságokat, ugyanakkor ezzel párhuzamosan ugyanazon nyugati országok szigorításokat vezettek be az állampolgárság elérésére törekvő bevándorlókkal szemben. Ezzel egy időben a szupranacionális állampolgári jogok és jogosultságok kialakulását figyelhettük meg szub-globális kontextusban, nevezetesen az Európai Unióban (Meehan, 1993). Ez a szub-globális régió ugyanakkor kirekesztő módon kezeli a teljesen kívülállókat (Sivanandan, 1993).

A szupranacionális szintű állampolgárság értelmezését érdemes azzal kezdeni, hogy felidézzük Marshall felosztását az állampolgári jogokkal kapcsolatban: vannak politikai jogok (a választójog), vannak polgári jogok (a törvény előtti egyenlőség) és vannak szociális jogok (a nemzet anyagi forrásaiból való méltányos részesedés joga). Míg történetileg ezek a jogok és a hozzájuk kapcsolódó kötelességek egy államon belül fejlődtek ki, a globalizáció folyamata olyan szupranacionális állampolgárság kialakulásához vezet, amely a jogok mindhárom fajtáját magába foglalja. Ez a folyamat Európa vonatkozásában jutott a legmesszebbre. Az Európa Tanács harmincegynéhány tagállama biztosítja állampolgárai számára az egyenlő bánásmódhoz való jogot emberjogi vonatkozásban, amit a Strasbourgban székelő Emberi Jogi Bíróságnál érvényesíthetnek. Nem élveznek szupranacionális politikai és szociális jogokat az Európa Tanács tagállamainak állampolgárai, de arra ösztönzik a tagállamokat, hogy ratifikálják – és a tagállamok többsége ratifikálta is – az Európa Tanács Szociális Kartáját, amely meghatározza a minimális szociális jogok és jogosultságok körét […]. Az Európai Unió – amely az európai államok jóval szűkebb körét öleli fel – országai számára pedig a politikai, polgári és szociális jogok számtalan formája létezik, amelyeket a

közösségi jog garantál minden körülmények között (Meehan, 1993). A szociális állampolgársági jogok európai szintű kiterjesztésével szemben szkeptikus elemzők azonban rámutatnak arra, hogy egy szupranacionális testület csak akkor garantálhat ilyen szociális jogokat, ha rendelkezik azzal a hatáskörrel, hogy pénzügyi forrásokat rendeljen a kinyilvánított jogokhoz (Closa, 1995).

Globális szinten az ENSZ Emberi Jogok Nyilatkozata foglalkozik ugyan szociális kérdésekkel, de ezek a jogok az ENSZ tagállamaiban egyelőre nem kényszeríthetők ki jogi úton, és nem létezik az ezekre vonatkozó egyéni petíciós jog sem. A Hágai Nemzetközi Bíróság pedig kizárólag az államok közötti vitás kérdéseket rendezi, és nem foglal állást az egyén és az állam közötti vitákban.

Kimutathatóak más folyamatok is, amelyek révén az állampolgárság szociális aspektusai lassacskán nemzetközi dimenziót nyernek. Számos kétoldalú megállapodást kötöttek már, amelyben az államok kölcsönösen elismerik egymás állampolgárainak társadalombiztosítási és egyéb szociális jogait […]. Globális szinten az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága vállal felelősséget a hontalan személyekről való gondoskodásért. Miközben azonban felerősödik a szociális állampolgári jogok globális és szupranacionális kiterjesztésének folyamata, jó néhány példa hozható fel a hagyományos nemzetállami állampolgársághoz való hozzájutás megszigorítására is. A Kelet-Európában és a volt Szovjetunió területén létrejövő néhány állam (Észtország, Csehország, a volt Jugoszlávia és mások) állampolgársági törvényei arra szolgáltatnak példát, hogy az állampolgársághoz kapcsolódó előnyök némelyikéből kizárják a korábban „gyarmatosítóként” érkezett polgárokat (mint az oroszokat Észtországban), vagy egy elnyomott kisebbség tagjait (mint a roma népességet Csehországban). […]

A szociális állampolgárság nemzetek feletti szintű újraértelmezéséből eredő kérdések […lehetővé teszik számunkra] annak figyelembe vételét, hogy két egyidejűleg zajló folyamat megy végbe. A biztosítási alapú szociális jogok és jogosultságok tekintetében a határok lebontása történik annak érdekében, hogy minél jobban kihasználják a mobil és szakképzett munkaerőt, míg a rászorultság-alapú szociális segélyek esetében egy „lokalizációs”, vagyis a helyi szintekre átirányító folyamatokat figyelhetünk meg, amelynek során nemcsak a nemzetek feletti szervezetek, de a nemzeti kormányok is átruházzák a felelősséget az elszegényedett térségekre.

Globális egyetemesség és sokféleség

A mai kor alapproblémája az országokon belüli szociálpolitikai elemzés kontextusában nemrégiben úgy fogalmazódott meg, hogy „miképp valósítható meg a sokféle emberi szükséglet univerzális kielégítése” (Williams, 1994). Ez a kérdésfelvetés élesen megragadja azt a feszültséget, ami az erkölcs egyetemessége iránti, a szociálpolitikai elemzőkre ma is jellemző elkötelezettség, valamint a sokféleség és a különbözőség iránti, a kritikai és posztmodern szociálpolitikai elemzés által hangsúlyozott új érzékenység között áll fenn.

Tovább bonyolítja a helyzetet, ha mindezt szupranacionális vagy globális szinten vizsgáljuk meg. Először is, nem indulhatunk ki abból, hogy globális szinten is érvényesül azon univerzális értékek iránti elkötelezettség, amelyek a sokféleség kontextusában a döntéshozók gondolkodását irányítják. Gellner (1994) szerint három világnézet versenyez az elsőségért napjainkban. Elsőként az etikai relativizmus, amelyet egyben reflexiónak is tekinthetünk arra, hogy az államszocializmus bukásával együtt a hozzá kötődő hajdani bizonyosságok is

eltűntek. Másodsorban, a fundamentalizmus különböző formái. Harmadsorban pedig a liberalizmus, amely a három közül egyedüliként még fenntartja az igazság valamilyen fogalmát, és így csak a liberalizmus keretein belül folytatható az igazságosságot, az egyenlőséget és az egyetemes értékeket megvitató racionális diskurzus.

Míg a racionális igazságot kereső világnézet és a fundamentalista felfogás közötti ellentét valóban kibékíthetetlen, a relativizmus és a racionális igazságot keresők között folytatható párbeszéd. Ebből kiindulva Bauman (1993) amellett érvelt, hogy a posztmodernizmus korszaka új teret nyit a morális diskurzus számára. A modernizmus kapitalista és államszocialista formái mellőzték az erkölcsi ítéleteket és diskurzust. Mindkét modernista program vtathatatlanul magát tekintette a legjobb rendszernek. Miután mindkét modernista projekt válságba került, ismét előtérbe került a politika erkölcsi célja. A politikai döntéshozatalnak – a kapitalizmus globális szabályozásának – etikai szempontok szerint is igazolnia kell a működését.

Amennyiben ez valóban így van, akkor az megmagyarázná, miért éledt fel hosszú évtizedek után ismét a kutatói és a politikai érdeklődés az emberi jogok iránt. Tény, hogy a relativisták, fundamentalisták és racionalisták között folyó vitától függetlenül, a mai kor kialakuló „szupranacionalizmusa" racionalista jellegű és az a célja, hogy az egyetemes erkölcsi elveket átültesse a nemzetek feletti és a globális politikai döntéshozatal gyakorlatába. Az ENSZ Emberi Jogok Nyilatkozata és az Európa Tanács sokkal szélesebb körű Emberi Jogi Kartája napjainkban olyan mércévé kezd válni, amelyre vonatkoztatva megítélhető mind a nyugati, mind a keleti, sőt a déli és az északi kapitalizmus is. A tagállamoknak át kell menniük ezeken a teszteken, ha teljes jogú tagságot akarnak a világban.

Ha egy lépéssel tovább megyünk, azt mondhatjuk, hogy a szociális jogok ügye napirendre került már szupranacionális szinten is. Míg korábban a kapitalista Nyugat megengedhette, hogy kizárólag a politikai és polgári jogokat helyezi középpontba a kommunista Kelettel szemben, amely ezeknek a jogoknak a rovására favorizálta a szociális jogokat, most, a kommunista világrendszer bukásával, számon kérik a globális kapitalizmuson, hogy milyen mértékben képes univerzálisan biztosítani a politikai, polgári *és* szociális jogokat. A szupranacionális szervezetek is foglalkoznak a szociális jogok fejlesztésének ügyével. Ez nem jelenti azt, hogy egyszerű lenne a dolog. Az etnikai tisztogatás és a xenofóbia erősödése ellenkező irányú fejleményekre utal. […] Ezzel még sürgetőbbé válik egy nemzetközi szabályozó hatóság hatalmának a megszilárdítása, hogy szükség esetén beavatkozzon, amikor etnikai vagy kulturális diszkrimináció miatt sérülnek a politikai, polgári és szociális jogok.

Szubszidiaritás és nemzetek felettiség: autonómia és garanciák

A nyugati kapitalizmust és az államszocializmust még a kommunizmus összeomlása előtt összehasonlító mérvadó kutatások (David és Scase, 1985) rendszerint azt hangsúlyozták, hogy míg a kapitalista társadalmakban az egyéni autonómia a meghatározó – vagyis az a jog, hogy alulról jövő kezdeményezésekben fogalmazzák meg a társadalmi szükségleteket –, addig a kommunista rezsimeket a szociális garanciák biztosítása jellemezte, vagyis a többnyire paternalista állam egyetemes törekvése arra, hogy gondoskodjon a szociális szükségletek kielégítéséről. Ugyanezt a dichotómiát figyelhetjük meg napjainkban nemzetközi szinten. Minél több államnak van joga meghatározni, hogy országukban hogyan és mely szociális szükségleteket kell kielégíteni, annál kisebb a garancia arra, hogy valóban kielégítik-e ezeket a szükségleteket, és ez fordítva is igaz. Az európai nemzetek felettiség kontextusában erről

folyó vita központi fogalma a szubszidiaritás. A szubszidiaritás elve, amelyet a Maastrichti Szerződést követően szigorúan beépítettek az EU politikai döntéshozatali rendjébe, azt jelenti, hogy csak abban az esetben hozzanak döntéseket a helyi, regionális vagy nemzeti szint felett, ha ez jobb eredményre vezet. Más szóval, célszerű a döntéseket – a szociális juttatásokra vonatkozóan is – minél „lokálisabb" szinten meghozni.

A szubszidiaritás elve azonban önmagában még nem oldja meg azt a problémát, hogy a szociálpolitika *mely szegmenseit* célszerű szupranacionális szinten meghatározni. Jól példázza ezt az a stratégiai dilemma, hogy bizonyos szociális jogok garantálásához szükséges forrásokat nemzetközi mechanizmuson keresztül biztosítsuk az államok számára, vagy az államok autonóm módon alakítsák a szociálpolitikájukat és maguk döntsék el, hogy mire és mennyit költenek. A nemzetek közötti újraelosztást és a kapitalista verseny nemzetek közötti szabályozását célzó politikát a nemzetállami szint *fölött* kell megvalósítani, ha a szegény térségek támogatása és a szociális dömping elleni garanciák biztosítását akarjuk elérni. Ezen túlmenően olyan döntéshozatali folyamatokat kellene létrehozni, amelyek összekapcsolják a helyi szinteket (a szükségletek megfogalmazása) és a szupranacionális szinteket (a források és a szabályozás biztosítása), és amelyek így egyszerre céloznák meg az ellátások garantálását és az autonómia elősegítését.

Ez a folyamat, amelynek lényege, hogy teret nyernek a szupranacionális beavatkozás és szabályozás garanciái az autonóm állami politika befolyásának rovására, nemcsak az Európai Unió területén mutatható ki, hanem […] globális szinten is.

A globális jóléti mix (az ellátást biztosító szervezet)

Az előző részekben azt néztük meg, hogy a szociálpolitikai elemzők által vizsgált ügyek hogyan kapnak egy érdekesen új dimenziót, amikor a nemzetállami szintről a szupranacionális és globális szintre helyezzük át őket. A társadalmi igazságosság nemzetek közötti újraelosztásként értelmeződik, az állampolgárság kérdése a társadalmi kirekesztés problémájához kapcsolódik, az univerzalizmus érvényesítésének lehetősége a sokféleség kontextusában az emberi és szociális jogok globális kodifikációjában ölt testet, a szociális jogok garantálása pedig a szociális dömping elleni szupranacionális szabályozás formájában történik. Így hát felmerül a kérdés, hogy új dimenziót kap-e a szociális ellátást biztosító szervezetek problémája, ha szupranacionális szinten vizsgáljuk meg a kérdést.

Ezzel tulajdonképpen visszajutunk a különböző típusú jóléti államok globális versenyének kérdéséhez. Az egyik paradigma szerint, amelynek még mindig hitelt adnak a döntéshozók, a gazdasági versenyképesség és a jóléti állam kiadásai között egyfajta „vagy-vagy" viszony alakult ki. Ennek alapján tehát minél kevésbé szabályozott gazdasági verseny, annál kevesebb jóléti kiadást engedhet meg magának az állam. Ez a paradigma különösen nagy figyelmet szentel a vállalati adózás szintjével és a vállalatok működését sújtó szabályozással kapcsolatos szakpolitikai vitáknak. Ha az erősödő globális verseny következtében ez a megközelítés válik uralkodóvá, akkor a szupranacionális szabályozás csak lassan fog teret nyerni és az állam csökkenő szerepet fog betölteni a szociális ellátások terén. Ugyanakkor egyre több jelét látjuk annak, mint korábban már utaltunk rá, hogy ennek a helyébe egy alternatív paradigma léphet. Az alternatív megközelítés abból indul ki, hogy bizonyos állami kiadások előnyösek a tőke számára is; akár azért, mert az oktatásba fektetnek be, akár mert a szociális biztonsági rendszer kedvezményezettjeinek növekvő fogyasztása kedvezően hat a gazdaságra, vagy akár mert a politikai stabilitást erősítik. Ebből a felfogásból nagyobb

kormányzati szerepvállalás következne. Milyen mértékben mutatható ki ez a paradigmaváltás […] az olyan globális szervezeteken belül – és egymás közti kapcsolataikban – mint az IMF, a Világbank vagy az OECD? Ennek a vitának az egyik konklúziója az, hogy egy állam akkor engedheti meg magának a jóléti kiadásokat, ha azokat a fogyasztók és nem a vállalatok fedezik (Scharpf, 1995). Ebből vagy az következik, hogy mindegyik állam maga dönti el, miképp oldja meg a bérek és a jóléti juttatások közötti egyensúly problémáját, vagy – ennek alternatívájaként – az, hogy egy jóléti irányultságú globális szabályozásnak, amely nem akarja rontani a cégek versenyképességét, nem a vállalkozásokat terhelő, hanem az általános adókat szorgalmazó irányba kell haladnia.

A globalizáció folyamata minden bizonnyal azt a tendenciát erősíti majd, hogy a nemzetállami szintről a helyi és regionális szintre kerüljön a szociális ellátás rendszere. A korábbiakban már kifejtettük, hogyan megy végbe a globális és a helyi szintek „átkaroló hadmozdulata", amely gyengíti a nemzetállam befolyását. Ennek a folyamatnak a részeként a helyi szervek vehetnék át az állam és a vállalatok szociálpolitikai kötelezettségeit. További valószínű következmény lehet a föderális berendezkedés irányába való erősebb elmozdulás is. Az államhoz és a munkahelyhez kötődő jóléti juttatások eróziója előmozdíthatja a civil társadalom erősödését. Úgy tűnik, hogy a nem kormányzati szervezetek növekvő aktivitása az állam gyengülési folyamatának egyik következménye. […]

Ki kinek szolgáltat globális szinten

[…] A globalizáció folyamata a szociális gondoskodás területén a nemi, faji és osztályok közötti különbségek további szélesedéséhez vezet. Az Egyesült Államokban (amelynek liberális rendszerét az egész világ követni kényszerülhet) a szegényebb Délről származó fekete bevándorló (gyakran illegális bevándorló) nők veszik át a fehér középosztálybeli férfiak és nők gondozási kötelezettségeit. De ugyanez áll azokra az állami és magán intézményekre is, amelyek szociális gondozást végeznek. Az érem másik oldala az, hogy a kiváltságos országokban a fehér népesség gondozását ellátó, rendszerint fekete munkaerő jelentős mennyiségben pénzt utal haza a származási országába. Ezek a hazautalt pénzek jelentős hányadát tehetik ki a munkaerőt ily módon exportáló országok GNP-jének. Azokat az otthoni családokat, amelyek rendszeresen kapnak ilyen pénzutalást, könnyen megfoszthatják a helyi szociális segélytől.

Ez a rövid kitekintés arra szolgált, hogy megmutassuk, mennyire összetetté válik a gondozás kérdése, ha globális szinten vizsgáljuk. A kérdés arra vonatkozik, hogy – amennyiben ez cél – milyen szabályozással, nemzetek közötti újraelosztással vagy más szakpolitikai intézkedéssel csökkenthetjük ezeket a globális egyenlőtlenségeket a gondozás területén.

Az eddigiekben azt vizsgáltuk, hogy a globalizáció folyamatának fényében milyen módon szükséges újraértelmezni a szociálpolitikai elemzők számára lényeges szakpolitikai ügyeket. Utaltunk bizonyos szakpolitikai irányokra, amelyek megvalósíthatók lennének szupranacionális szinten. A következő részben a globális szociálpolitika három típusának vázlatát rajzoljuk fel.

Globális újraelosztás, szabályozás és ellátás

A *globális szociálpolitikai rendszerek és mechanizmusok* egyszerű tipológiája először is elkülöníti a *nemzetállami* szociálpolitikába való globális beavatkozás témáját, másodszor pedig megkülönbözteti a globális szociálpolitika három formáját, nevezetesen a nemzetek közötti *újraelosztást*, a szupranacionális *szabályozást* és a globális vagy szupranacionális *ellátást*. Ezen szupranacionális tevékenységek mindhárom fajtája létezik már, de rendszerint csak egy olyan jól körülhatárolható regionális gazdasági blokkra terjednek ki, mint például az Európai Unió. Ugyanakkor mindháromnak az elemei megtalálhatók globális szinten is. Bár a Kelet-Európának juttatott nyugati gazdasági segítség nem éri el a hajdani Marshall Terv mértékét, de, legalábbis részben, az motiválta, hogy segítsen fenntartani a társadalmi stabilitást a volt Szovjetunió területén. A multinacionális tőke szociális dömpingjének megelőzése szerepel a Világbank törekvései között. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága pedig a hontalan személyek számára biztosítja a globális állampolgársági jogosultságok alapszintjét. Ezen a téren különlegesnek tekinthetjük az Európai Unió formálódó szociálpolitikáját elemző, nemrégiben megkezdett kutatást, amely egy sajátos esete és példája lehet a jövőbeni globális szociálpolitikai elemzésnek és gyakorlatnak. Kleinman és Piachaud közelmúltbeli kutatása (1993), amely a kialakuló szupranacionális európai szociálpolitika vonatkozásában elemzi a szubszidiaritás, az állampolgári jogok és a demokrácia kérdéseit, globális szintre is kivetíthető. Ugyanazok a kérdések merülnek fel globális szinten is: melyik szinten alakítható ki leghatékonyabban a szakpolitika, hogyan egyeztethető össze a nemzeti alapú állampolgárság a szupranacionális mobilitással, és hogyan kell átalakítani a nemzeti alapú demokratikus intézményrendszert ahhoz, hogy szupranacionális szinten is biztosítsuk a politikai számon kérhetőséget?

Egy konceptuális vázlat megalkotásához elemezni kell, mely szupranacionális és globális szervezetek játszanak szerepet a nemzetállami politika befolyásolásában, a nemzetek közötti *újraelosztásban*, a szupranacionális *szabályozásban* valamint a szupranacionális és globális *ellátásban*. Ezzel együtt elemezni kell azokat az *eszközöket*, amelyekkel a nemzetállami szint felett tevékenykedő szervezetek képesek újraelosztani a forrásokat, képesek befolyásolni és szabályozni a nemzeti szociálpolitikát csakúgy, mint a nemzetközi versenyt, és képesek hozzájárulni a szupranacionális és globális szakpolitikához és ellátáshoz. Ha csak egy pillantást vetünk erre a témára, láthatjuk, hogy rendkívül összetett problémakörről van szó, amely folyamatos és gyors átalakulásban van. Tapasztalhatjuk, hogy igen jelentős számú szervezet törekszik – az eszközök széles skáláját alkalmazva – a legkülönfélébb irányokba befolyást gyakorolni az országos szintű szociálpolitikára és annak gyakorlatára, valamint nagyon különböző szintű intervenciót kierőszakolni a nemzetközi verseny szabályozásában.

Az 1. táblázat, amely a nemzetállami politikába való globális beavatkozás formáit mutatja be, jól érzékelteti azoknak az egymással összefüggő követelményeknek a hálóját, amelyben mondjuk egy, az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó kelet-európai ország találja magát. Világosan látható, hogy például az IMF költségvetési egyensúlyra vonatkozó igénye ütközik az ILO társadalombiztosítási normákra vonatkozó igényével, vagyis itt egymással versengő befolyásolási igényekről van szó. Szintén jó példa erre az a feszültség, ami az IMF költségvetést egyensúlyba hozó követelményei és az Európa Tanács Szociális Kartájának költségvonzata között áll fenn. […]

1. táblázat: Versengő hatások a nemzeti jövedelempolitika befolyásolásában az európai régióban

Szervezet	*Hatás típusa*
Minden ország	
IMF	Közkiadások korlátozása (mivel a hitelfeltételek kihatnak a költségvetésre)
Világbank	Tanácsadás a szociális háló és a társadalombiztosítási kiadás ügyeiben, a hitel lehetősége a társadalmi reform végrehajtásától függ
ILO	A társadalombiztosítási rendszerekre vonatkozó egyezmények betartása, tanácsadás a háromoldalú érdekegyeztetés ügyében
Az Európa Tanács országai	
Európa Tanács	Kötelező betartani az Emberi Jogok Nyilatkozatát, amely a Strasbourgban székelő Emberi Jogi Bíróságnál érvényesíthető Opcionális a Szociális Karta, független szakértői vizsgálat tárgya A társadalombiztosítással kapcsolatos opcionális egyezmények
Az Európai Unió tagállamai	
EU	Kötelező Szociális Fejezet, a Luxemburgban székelő Európai Bíróságnál érvényesíthető Részvétel a Társadalmi Kirekesztés projektjében Nettó befizető vagy kedvezményezett a Strukturális Alapok újraelosztási eljárásaiban

2. táblázat: A szupranacionális és globális újraelosztás és szabályozás

	Eszköz					
Szervezet	Jövedelembevétel az állampolgároktól vagy a vállalkozásoktól[1]	Jövedelem bevétel az államoktól[1]	Pénzkiadás társadalmi szükséglet alapján	Nem piaci alapon történő pénzkölcsönzés	Nemzetállami szociálpolitika befolyásolásának képessége	A kereskedelem társadalmi szabályozása
ENSZ[2]	x (még nem)	✓	✓	x	✓	x (még nem)
Világbank	x	✓	✓	✓	✓	x (még nem)
IMF	x	✓	x	x	✓	x
OECD	x	x	x	x	✓	x
WTO	x	x	x	x	x (még nem)	(még nem)
EU	x	✓	✓	?	✓	✓
NAFTA	x	x	x	x	x	x
ILO	x	x	x	x	✓	✓ (törekszik rá)

Megjegyzések:

[1] Itt olyan jövedelemről van szó, amire még az adott szervezet napi működtetésén túl van szükség.
[2] Jelen esetben az ENSZ-t mint ernyőszervezetet használjuk, beleértve összes szociális és más szervezetét, kivéve külön jelzett eseteket. […] Az UNICEF, az UNDP, az UNFAO és az UNHCR az ENSZ legfontosabb fiókszervezetei, amelyeken keresztül a források szociális-jóléti célokra való újraelosztását végzi.

Az 2. táblázat az újraelosztás és szabályozás globális szociálpolitikai mechanizmusait mutatja be, kiemeli a globális szociálpolitikában érintett legfontosabb globális és regionális szervezeteket, valamint felsorolja azokat az eszközöket, amelyekkel ezek a szervezetek vagy az újraelosztást mozdítják elő, vagy a hozzá kapcsolódó tevékenységeket szabályozzák. Érdemes megjegyezni, hogy a táblázat rávilágít az Európai Unió és az Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Társulás (NAFTA) között lévő egyik fontos különbségre: míg az Unióban a szabad kereskedelem együtt jár a tagállamok közötti újraelosztással, addig a NAFTA nem érvényesít semmilyen kompenzációs újraelosztási mechanizmust, sőt még jelentősebb szociális szabályozást sem léptet életbe (Grinspin és Cameron, 1993). A táblázatból az is kiviláglik, hogy a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) semmilyen hatalommal nem rendelkezik a szociális újraelosztás és a szociális szabályozás területén. A táblázatban található zárójeles megjegyzések azt jelzik, hogy hol tart a globális szociális szabályozási mechanizmusok kialakításáról folyó nemzetközi gondolkodás és közbeszéd. […]

Összetett képet kapunk, ha megnézzük a szupranacionális és globális hatóságok és szervezetek által nyújtott *szociális ellátás* példáit. Még igen kevés közvetlen ellátási szolgáltatás létezik szupranacionális szinten, de az UNHCR tevékenysége kivételt jelent. Ugyanakkor beszélhetünk az állampolgárok *'képessé tevéséről'*, amit néhány szupranacionális szervezet elősegít. A szupranacionális eszközök egyike, amelyet az 2. ábra mutat be, azokkal a jogokkal operál, amelyekkel a szupranacionális szinten működő jogi szervezetek ruházzák

fel az egyes állampolgárokat. Az európai országok kormányzati politikájának és gyakorlatának figyelembe kell venni mind a luxemburgi Európai Bíróság, mind a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság ítéleteit, például a társadalombiztosítás, a szociális segélyhez való jog, az egyenlő bánásmód és az emberi jogok ügyeiben. Elizabeth Meehan (1993) kutatása során kimutatta az Európai Bíróság befolyását az Európai Uniós állampolgárok szociális jogainak bizonyos aspektusaira. Davidson (1993) pedig megvizsgálta a strasbourgi Bíróság emberjogi vonatkozású ítéleteit. Az egyes állampolgárok egyelőre még nem fordulhatnak panaszukkal az ENSZ Hágai Nemzetközi Bíróságához. A Nemzetközi Bíróság az államok között felmerülő vitás kérdésekben foglalhat állást. Elvileg azonban – és nem pusztán utópikus vízióként – egy ilyen nemzetközi bíróság idővel az állampolgárok emberi és szociális jogaival kapcsolatban is hozhat majd ítéleteket az egész világra kiterjedően. Az 2. ábra ennek a fejlődésnek a folyamatát mutatja be.

Tehát a szupranacionális és globális szervezetek már most hozzájárulnak a nemzetállami politika alakításához és a nemzetközi verseny szabályozásához azzal, hogy szociálpolitikai feltételekhez kötik a pénzügyi segítségnyújtást, hogy előmozdítják a források kormányzatok közötti újraelosztását, hogy egyezményeket fektetnek le, valamint azzal hogy technikai tanácsokat és segítséget nyújtanak, ami előre viszi a szociális szabályozást. Ezzel egyidejűleg növekszik az egyes állampolgárok mozgástere azzal, hogy a nemzetállam feletti joghatósághoz fordulhatnak jogorvoslatért, és így elvileg lehetségessé válik egy olyan világ, amelyben elismerik és érvényesítik az egyetemes emberi és szociális jogokat. […]

2. ábra: A szupranacionális állampolgárság kialakulása az emberi és szociális jogok szférájában

Megjegyzések:

1 Kompetenciák a szociális jogok területén
2 Kompetenciák az emberi jogok területén

Az érvek összefoglalása

[…] A globalizáció (a) versenyhelyzetet teremt a jóléti államok között, (b) szupranacionális szintre emeli a szociálpolitikai ügyeket, (c) előmozdítja a globális diskurzust arról, hogy mi a legjobb módja a kapitalizmus szabályozásának a szociális jólét érdekében Keleten és Nyugaton, Északon és Délen egyaránt.

A globális szociálpolitika a szupranacionális szereplők gyakorlatát jelenti és magába foglalja a globális szociális újraelosztást, a globális szociális szabályozást, és a globális szociális ellátást és/ vagy képessé tevést, valamint magában foglalja azokat a módszereket is, ahogyan a szupranacionális szervezetek alakítják a nemzetállami szociálpolitikát.

A szociálpolitikai elemzők klasszikus témái a globalizáció kontextusában átalakulnak: a társadalmi szükségletek és az állampolgár szociális jogainak kérdése a szupranacionális állampolgárság problémájába ágyazódik. Az államok közötti igazságosság megteremtésének kérdése veszi át az egyenlőség, az egyéni jogok és az egyének közötti igazságosság klasszikus problémaköreit. A hatékonyságról és a választási lehetőségről szóló dilemma helyébe az a kérdés lép, hogy mennyi szociális szabályozást „bír el" a szabad kereskedelem. Globális kontextusban kell kiállniuk a próbát az altruizmus és a viszonosság szociálpolitikai értékeinek és annak, hogy mi a társadalmi kötelezettségek mértéke. Mennyiben tekinthetők nemzetközi jellegűnek a mások iránti társadalmi kötelezettségek?

A hajdani „szocialista" gazdaságok belépése a globális kapitalizmus színterére egybeesett az erősödő globális gazdasági verseny időszakával, és ez hozzájárult a munkaerőpiac rugalmasabbá válásához. Ez a folyamat pedig alapjaiban kérdőjelezte meg a hagyományosan munka alapú európai társadalombiztosítási és jövedelemelosztási rendszereket.
[…]

Ebben a helyzetben és a megfelelő formális globális fórum hiányában, amelynek keretében meg lehetne fogalmazni az alternatív szociálpolitikai programokat, a különböző globális szervezetek emberi erőforrás ügyeiért felelős hivatalai között egy „rejtett" globális diskurzus alakult ki. A jóléti törekvések jövője – nemcsak Keleten, hanem az egész világon – azon fog eldőlni, hogy miképp alakul majd ezeknek a globális szereplőknek és a nemzeti kormányzatok külső tényezők által korlátozott döntéseinek egymásra hatása. […]

IRODALOM

Baubock, R. (1994) *Transnational Citizenship,* Cheltenham: Edward Elgar.

Baurnan, Z. (1993) *Postmodern Ethics,* Oxford: Blackwell.

Castles, F. (1993) *Families of Nations,* Aldershot: Dartmouth.

Castles, F. and Mitchell, D. (1990) *Three Worlds of Welfare Capitalism or Four? Public Policy Discussion Paper No* 21, Canberra: Australia National University.

Closa, C. (1995) 'Some sceptical remarks on the solidarity dimension of the citizenship of the EU', Paper presented to Conference,'A New Social Contract?' Robert Schuman Centre, European University Institute, 5-6 October.

Cornia, G.,]olly, R. and Stewart, F. (1987) *Adjustment with a Human Face,* Oxford: Clarendon Press.

Davidson, S. (1993) 'The European system for protecting human rights', in S. Davidson (ed) *Human Rights,* Oxford: Oxford University Press with Open University Press.

Davis, H. and Scase, R. (1985) *Communist Political Systems,* New York: St Martin's.

Deacon, B. (1992) *The NewEastern Europe: Social Policy - Past, Present and Future,* London: Sage,

Deacon, B. et al (1996) 'Action for social change: a new facet of preventative peace keeping', Report for UNPREDEP Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health, STAKES.

Deutsch, K.W (1981) 'From the national welfare state to the international welfare system', in W.J. Mommsen (ed) *The Emergemce of the Welfare State ín Britain andGermany',* London: Croom Helm.

Doyal, L. and Gough, L (J 991) *A Theory of Human Need,* London: Macmillan.

Duffield, M. (1996) 'The globalisation of public policy', mimeo, University of Brimingham, Centre for Urban and Regional Studies.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalísm,* Cambridge: Polity.

Foster-Carter, A. (1993) 'Development', in M. Haralambos (ed) *Developments ín Sociology,* vol 9, Ormskirk: Cause\vay Press.

Gellner, E. (1994) *Condition of Liberty: Civil Society and its Rivals,* London: Hamish Hamilton.

George, S. (1988) *A Fate Worse than Debt,* Harmondsworth: Penguin.

Ginsburg, N. (1992) *Divisions of Welfare,* London: Sage.

Goodman, P. and Peng, I. (1996): The East Asian welfare states' peripatetic learning, adaptive change and nation building, in G. Esping-Andersen (ed) *Welfare States in Transition,* London: Sage

Grinspin, C. and Camerton, M.A. (eds) (1993): *The Political Economy of North American Free Trade,* London: Macmillan.

Huber, E. (1993) 'Options for social policy in Latin America: neoliberal versus social democratic models', in G. Esping-Andersen (ed) *Welfare States in Transition,* London: Sage

Jones, C. (1993) 'The Pacific Challenge: the Confucian welfare states, in J.Jones (ed) *New Perspectives on the Welfare State in Europe* London: Routledge.

Kleinman, M. and Piachaud, D. (1993) 'European social policy: conceptions and choices', *Journal of European Studies*, 3(1): 1-19.
Kosonen, P. (1995) 'Competitiveness, welfare systems and the debate on social competition" Paper contributed to ISA RC19 Conference on Comparative Research on Welfare State Reforms, University of Pavia, Italy, 14-17 September

Lang, T. and Hines, C. (1996) 'The "new protectionist" position' , *New Political Econoniy*, 1(1),

Leibfried. S. (1994) 'The social dimensions of the EU: en route to positively joint sovereignty', *Journal of European Social Policy, 4(4).*

MacPherson, S. and Midgley,). (1987) *Comparative Social Policy and the Third World*, Brighton: Wheatsheaf.

Meehan, E. (1993) *Citizenship and the European Community*, London: Sage.

Mishra, R. (1990) *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Offe, C. (1991) 'Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in eastern Central Europe', *Social Research, 4.*

O'Neill, O. (1991) 'Transitional justice', in D. Held (ed) *Political Theory Today*, Cambridge: Polity.

Scharpf, F. W (1995) 'Negative and positive integration in the political economy of European welfare states' ,paper presented to Conference, A New Social Contract?, Robert Schuman Centre, European University Institute, Octóber 5-6.

Síaroff, A. (1994) 'Work, women and gender equality: a new typology', in D. Sainsbury (ed) *Gendering Welfare States*, London: Sage.

Sivanandan, A. (1993) 'European commentary - racism: the road from Germany', *Racc and Class*, 34(3).

Standing, G. (1991) *In Search of Flexibílity: The New Sowiet Labour Market*, Geneva: ILO.

Townsend, P (1993) *An International Analysis of Poverty*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Townsend, P. with Donkor, K. (1995) 'Global restructuring and social policy: an alternative strategy: establishing an international welfare state', Draft paper presented to ISA RC19 Conference on Comparative Research on Welfare State Reforrns, University of Pavia, Italy, 14-17 September.

UNDP (1990) *Human Development Report 1990*, New York: Oxford University Press.

UNDP (1992) *Human Development Report* 1992, New York: Oxford University Press.

Vobruba, G. (1994) "Iransnational social policy in processess of transformation', in A. de Swann (ed) *Social Policy Beyond Borders: The Social Question in Transnational Perspective*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Weale, A. (1994) 'Social Policy and the EU', *Social Policy and Administration*, 28(1) 5-19.

Williams, F. (1994) 'Social relations, welfare and the post-Fordism debate', in R. Burrows and B. Loader (eds) *Tbwards a Post-Fordist Welfare State*, London: Routledge.

Nicola Yeates

SZOCIÁLPOLITIKAI CÉLKITŰZÉSEK ÉS KÖVETENDŐ STRATÉGIÁK A GLOBALIZÁCIÓ KORÁBAN. KRITIKAI ÉSZREVÉTELEK*

BEVEZETÉS

E tanulmány kritikus szemmel tekinti át az arról folyó vitát, hogy milyen a „globalizáció", a szociálpolitika, illetve a szociálpolitikai stratégia egymás közötti viszonya. A globalizáció – egyes értékelések szerint – paradigmatikus változást jelent a jóléti államok fejlődésének dinamikájában. A globális tőkének, a nemzetközi intézményeknek eddig sosem tapasztalt mértékű politikai hatalom van a birtokában, így aztán meghatározó szerephez jutnak az egyes országok autonóm politikai célkitűzéseinek fölszámolásában, a nemzeti szociálpolitikák tartalmának alakítgatásában – ha ugyan nem egyenesen megszabásában. A jóléti államok, valamint a szociális és a gazdasági igazságosság eljövendő kilátásai baljósnak mondhatók; a jóslatok a lehetséges stratégiai opciók körének beszűkülését, a jóléti állam visszahúzódásátl, piacosodását és az ellátási szintek csökkentését vetítik előre.

Ami a vitát illeti, az az álláspontom, hogy ebben a globalizációról és a jóléti államokról kibontakozott vitában nagyjából mindazok a „gyenge pontok" fölmutathatók, amelyektől a globalizációs elmélet úgy általában szenved. Hogy egyebet ne említsünk, megtalálható benne például a tőkés érdekek egységének, valamint a tőke erejének eltúlzása, az állam hatalmának alulbecslése – kicsit általánosabban fogalmazva: a globalizációnak ellenszegülő politikai erők és az ellene ható változások negligálása. […] Szerintem a tartós befolyással rendelkező „lokális" tényezők visszahatnak a globalizációra, s kiiktathatatlan szerepük van abban, milyen konkrét formákat ölt helyileg. Mindez azt valószínűsíti, hogy az egyes országok között mutatkozó intézményi, kulturális és politikai különbségek sokkal tartósabbak lesznek majd hosszú távon, mintsem a globális „külső" erők képesek lennének fölszámolni őket. […]

A globális tőkével kapcsolatban sokféle, egymástól erősen különböző természetű szociális dialógust és politikai stratégiát próbálnak folytatni.[…] Összességében e tanulmány hangsúlyosan arra törekszik, hogy árnyaltan mutassa be a globalizáció és a szociálpolitika közötti viszonyban föllelhető dinamizmusokat, s ez az árnyaltság segítsen fölismerhetővé tenni az ideológia és a politikai folyamatok szerepét, a „globális" és a „szűken helyi" közötti viszonyok dialektikus jellegét, s tisztába jutni azzal, hogy a helyi politikai erők igen sokáig képesek rugalmasan ellenállni.

**Nicola Yeates: Social politics and policy in an era of globalization: critical reflections, in Nicola Yeates, Chris Holden (eds): The Global Social Policy Reader, The Policy Press, 2009, 35-57.*

Globalizáció. Globális tőke kontra nemzetállamok?

[…]
Napjaink politikai és gazdasági világrendszerében a nemzetállam természete, státusza és „erőtere” problematikus. Erre az a kontextus világít rá, melyet „globalizáció-kutatásként” tartunk számon, s ami egész sor ide vonatkozó kérdést vet föl. A kérdések egyik sorozata arra keres választ, vajon igaz-e, hogy az egyes országok és a tőke közötti erőegyensúly megbomlott, s a tőke (legfőképp annak globális változata) került fölénybe – illetve arra, hogy mekkorának mutatkozik ez a fölény. A kérdések egy másik csoportjaazt kutatja, hogy a szociális tevékenység terén maradt-e még (s ha igen, mennyire) jelentősége a nemzetállamnak, s hogy az egyes kormányzatok mennyire bizonyulhatnak hatékonynak a gazdasági folyamatok irányításában, kezelésében. Ma az egyes államok eddig nem tapasztalt mértékben és mélységben foglyai a versenyhelyzetnek, s annak a kölcsönös függőségi rendszernek, melybe belezárva találják magukat, s azt szokás gondolni róluk, hogy egyre kevésbé képesek egyszerre megfelelni a globális, „nemzethatárokat nem ismerő” gazdaság kihívásainak, illetve saját „nemzeti” gazdálkodásuk igényeinek. A kérdések egy harmadik csoportja pedig azt vizsgálja, igazából mi a helyzet az állammal: kiüresedik, elsorvad, avagy visszavonulóban van-e? Kevesen vannak, akik az állam végének közeli bekövetkeztére fogadnának. Inkább arról zajlik a vita, hogy a globális gazdaságpolitikán belül a hatalom milyen *különféle más forrásaihoz képest* fog az állam viszonylagosan visszavonulni, s hogy ez a kikerülhetetlen folyamat milyen mértékben fogja az államot átalakulásra, új körülményekhez való adaptálódásra kényszeríteni.

Hogy az ember mit gondol arról, milyen hatása van a globalizációnak (a maga összes következményével együtt) az államra és a jóléti államra, valószínűleg annak függvénye, mennyire hajlamos elfogadni, hogy a nemzetközi viszonyok „régi” rendszerének helyébe – melynek alapját elsődlegesen a nemzetállamok közötti viszonyok szabták meg – egy *minőségi* váltás folytán „új”, globalizációs rendszer lép, melyet „szervezett tőkék közötti globális viszonyok” jellemeznek, s az egyes országok közötti viszonylatrendszerek innentől fogva ezekhez a viszonyokhoz kénytelenek igazodni (Teeple, 1995). Legotrombább formájában a globalizációs elmélet úgy tekinti a világgazdaságot, mint amelyet kontrollálhatatlan, egyetemes érvényű gazdasági erők hajtanak igájukba; a főszereplők azok a transznacionális vállalatok, melyek egyetlen államnak sem tartoznak engedelmességgel, hűséggel, s ott telepednek meg (vagy oda telepednek át), ahol piaci előnyök élvezésére (vagyis profit-maximalizálásra) számíthatnak. Robinson például úgy érvel, hogy a „nemzetek fölötti tőkét nem korlátozza semmi a maga globális hatókörű tevékenységében” (1996:13–14), Meiksins-Wood pedig úgy, hogy a globalizáció „újabb lépést jelent előrefelé a gazdasági racionalitás földrajzi kiterjesztésében s a politika illetékessége alóli fölszabadulásban” (1997:553). E nemzetek fölötti vállalatok feltételezett "ellenőrizhetetlen" hatalmának vélelméhez szorosan kötődik az az elképzelés is, hogy a globalizáció új szakaszt jelent a kapitalizmus fejlődéstörténetében.

"A kapitalizmus alakulását immáron nem az szabja meg, hol húzódnak a nemzethatárok. Ezek többé nem jelentenek korlátokat. Helytelen lenne ebből arra a végkövetkeztetésre jutnunk, hogy a világ valamiféle kapitalizmus-utáni korszakba lépett volna. Még mindig az számít, hogy kinek a tulajdonában van a tőke, még mindig ez a meghatározó eleme annak, hogy a világban kié a gazdasági és a társadalmi-politikai hatalom. A választóvonal nem kapitalista és poszt-kapitalista társadalmak között feszül; nem is „jó” kapitalizmus (értsd: szociális piacgazdaság) és „rossz” kapitalizmus (értsd: dzsungel- vagy kaszinókapitalizmus) között. Sokkal inkább a nemzeti kapitalizmusokra alapozott társadalom összes hajdan érvényes

vonatkozásának gyengülését érzékelhetjük a globális kapitalizmus dinamizmusával és növekvő erejével szemben." (Petrella 1996:68.)

Az „erős” globalizációs elméletek általánosságban a globális erőknek a „nemzetállami” vagy „helyi” erők fölötti elsőbbségét emelik ki, illetve a gazdaság primátusát hangsúlyozzák a politika erői fölött. E szerint elkerülhetetlen, hogy a nemzetállamok ne váljanak a globális tőke eszközévé; a nemzetközi kereskedelem és beruházások aránytalanul nagy befolyást gyakorolnak az országok követte politikák irányultságára és tartalmára. Olyannyira, hogy az egyes kormányok legalább annyira érzékenyek a nemzetközi tőke elvárásaira, s legalább annyira tartoznak „számot adni” annak, mint saját választópolgáraiknak. Fontos megjegyeznünk, hogy az „erős” globalizáció álláspontját vallók a politikai paletta jobb és baloldalán egyformán megtalálhatók: csakhogy az előbbiek lelkesen ünneplik azt, amit a másik csoport kárhoztat.

Szerencsére az „erős globalizáció” elméletek ellenében is felhozhatók érvek, amelyek legalábbis megkérdőjelezik azoknak az előrejelzéseknek a magabiztosságát, amelyek „logikai”, a globalizációs folyamatból föltartóztathatatlanul következő szükségszerűségnek vélik az állam kapacitásainak elsorvadását. Az „erős” globalizáció elmélete a kritikák szerint vad túlzásokba esik, spekulatívnak és történelmietlennek bizonyul, ami problematikussá teszi, mennyire tekinthető érvényesnek és pontosnak, s megkérdőjelezi azokat az általánosításokat, amelyekre rövid távú ciklikus vagy helyi érvényességű változásokból jutott. Alapvető kritika éri azt az elképzelést, mely a „globalizációban” valami „új és ellenőrizhetetlen” jelenséget akar láttatni. Gray arra hívja fel a figyelmet, hogy „a mai viták egy jelentős részében összetévesztik a globalizációt – mely évszázadok óta zajló történelmi folyamat – egy múlékony politikai projekttel, az egész világra kiterjesztett szabadpiac víziójával” (1998:215). A mai világgazdaságról folyó viták kétségkívül gyakran „oly mértékben hangsúlyozzák a gazdasági kapcsolatok totális ’globalizáltságát’, hogy olykor kétkedés nélkül veszik igaznak egy igazán globális gazdaság létezését” (Axford 1995:94). Hirst és Thompson (1996) rávilágít arra, hogy a kereskedelmi és befektetési volumenek jelenleg tapasztalt mértéke nem sokkal haladja meg a 20. század elején szokásosakat; hogy nagyon sok minden, amit globalizációs jelenségként szokás elkönyvelni, nem egyéb, mint különböző „nemzetállami egységek” között tapasztalt csereügyletek intenzívebbé válása; s hogy a tőke áramlása zömmel ma is Nyugat-Európa, Észak-Amerika és Kelet-Ázsia hármasságán belül zajlik.

További fogyatékosság az „erős” globalizáció elméletében, hogy feltételezi valamely predeterminált gazdasági „logika” meglétét. Ez följogosít, hogy totalizáló elméletet lássunk benne, az ökonómiai determinizmus valamiféle nyers formáját, mely a globalizációt homogén és egységes folyamatként mutatja be (Hirst és Thompson 1996; Patel és Pavitt 1991; Green 1997). Az „erős” globalizáció elmélete a tőkét egységes erőnek tételezi, holott épp oly fragmentált és bomlékony, mint azok az erők, amelyekkel globális szinten szembekerül. Így például, ha valahol a periférián közvetlen külföldi tőkeberuházással létrehoznak egy termelő üzemet, azt egészen más érdekviszonyok mozgatják, mint az ingatlan- és devizaügyletekbe fektetett spekulációs tőkét. Az „otthoni”, belföldi és a globális tőkének sem azonosak az érdekei; a belföldi tőke gyakrabban szorgalmazza a protekcionista elvek keményebb érvényesítését, mint fellazításukat.

Az erős globalizáció képviselte gazdasági determinizmus továbbá alulbecsli, hogy a politika változatlanul fontos hatást gyakorol a globalizációs folyamatok alakítására. Igencsak túlzó a tőke hatalmas erőforrásairól szóló történet, és az is, hogy a tőketulajdonosok, ha kedvük tartja, csak úgy bármikor fölállnak a tárgyalóasztaltól s vállukat megvonva keresnek

maguknak új befektetési terepet. A legtöbb „globális” vállalat, telephelyét és működésmódját tekintve, még mindig nagyon is egy-egy adott országhoz kötötten működik (Ruigrok és Van Tulder 1995; De Angelis 1997). Az egyes államok még mindig erőteljesen képesek szabályozni a tőke működését (Pitelis 1991; Pooley 1991). Mint Gordon mondja, „egyáltalán nem világos, hogy sikerült-e nekik [mármint a multiknak] létrehozniuk a koordinálás és az ellenőrzés azon új globális struktúráit, amelyek *szükségszerűen* fogják majd az erejüket megnövelni (1987:25). A multik és az egyes kormányok közötti kapcsolat ugyanis „egyszerre jelent versengést és együttműködést, egymás támogatását és az egymással konfliktusba bonyolódást. Teljesen dialektikus kapcsolatként működnek (…) egyikük sem képes arra, hogy egyértelműen és vitathatatlanul fölülkerekedjék a másikon” (1987:61; Gray 1998). Ahhoz, hogy biztosítva legyenek működőképességének feltételei, a tőke nagyon is ki van szolgáltatva annak, hogy egy-egy állam a neki jutó funkciók egész sorának eleget tegyen. Biztosítania kell a tulajdonjog tiszteletben tartását; az infrastruktúra mindahány elemét, oktatást, képzést, a stabilitás fönntartását. Ha bárkinek is kétségei lennének az állam hatalmának fontosságáról, elegendő, ha szemügyre veszi, a Multilaterális Beruházási Egyezmény (MAI – Multilateral Agreement on Investment) bukásában betöltött szerepüket. Az egyezmény sikere jelentősen megnövelte volna a tőke hatalmát az államokkal szemben, mivel még olyan esetekben is lehetővé tette volna a „beruházási jog” gyakorlását, amikor az ütközött volna egy adott ország érdekeivel (vagy tágabb társadalmi érdekekkel) (Sanger 1998).

Az a nézőpont, mely szerint az államok inkább alakítják a globalizációt, mintsem pusztán passzívan elszenvednék, összefügg azzal a felismeréssel, hogy a globalizációs szakirodalom jelentős része erősen törekszik a gazdasági és technológiai folyamatok olyan *egységes* trendként való bemutatására, melyből a globális egymásra utaltság egyre intenzívebbé váló megnyilvánulását, a kölcsönös egymástól függés jelét kellene kiolvasnunk. E törekvés során ez az irodalom rendre figyelmen kívül hagyja azoknak a fragmentált politikai és szociális szféráknak a vizsgálatát, melyek azt támasztják alá, hogy a globalizációnak, természetéből következően, jóval szerényebbek a hatásai, illetve a vele szemben tanúsított ellenállás tényéről is tanúskodnak. Meglehet, korrekt módon azonosítják be a jelenleg létező gazdasági trendeket, az azonban nem derül ki, hogy ezek milyen viszonyban állhatnak a hosszú távú strukturális változásokkal, illetve milyen mérséklő hatást gyakorolnak rájuk az ellenirányú változások s velük szembe forduló erők. Ezzel kapcsolatban Green úgy fogalmaz, hogy „hiányzik az egészből a történelem dialektikája (…) a globalizációs elmélet erős hajlamot mutat arra, hogy ökonómizmussá redukálódjék, s az általa ’elkerülhetetlennek’ tartott gazdasági trendek kapcsán problémát nem tartalmazó jelenségként úgy, ahogy van, figyelmen kívül hagyja a ’politikai’ egész univerzumát” (1997:157). Ezeknek az ellenható erőknek és változásoknak a negligálása nem engedi tisztán látni azokat a döntő fontosságú „helyi tényezőket” és diszharmóniákat, amelyeket a globalizációval társítanak: "a globalizáció olyan erőként való hagyományos elképzelése, mely buldózerként tarol le mindent, ami az útjába kerül, nem igazán egyeztethető össze azokkal a változatos formákkal, amelyekkel különböző kontextusokban alakot ölt s megmutatkozik. Aztán zavar támad, ha az ember figyelmen kívül hagyja, hogy a globalizáció központi elemei a különbségeket okozó szűken helyi, illetve regionális feltételek rendszerébe olvadnak bele" (Mittelman 1996:232).

A globális gazdasági erőket ezek szerint semmi okunk automatikusan az egyes államok „helyi” tényezőinek és hatóerőinek fölébe sorolni, s azt gondolni, hogy könnyűszerrel elsöpörhetik az utóbbiakat, mert ezek a tényezők és erők képesek *mind* az államok, *mind pedig* a tőke műveleti hatékonyságának egyformán korlátokat szabni. Olyasmik tartoznak közéjük, mint az ideológiák, a társadalmi mozgalmak és a hagyományok, melyek képesek ellenállni a globális tőke „beruházási” kísérleteinek és a nemzetközi intézmények megkívánta

stratégiák betelepítésének (vagy akár szembe is fordulni azokkal). Soha, egyiket sem fogadták ellenállás nélkül. Az érintett országok lakossága körében civil állampolgári zúgolódást, esetenként politikai nyugtalanságot váltottak ki, aminek eredményeképp „a világ szegényeinek újra meg újra bekövetkező zendülései megváltoztatták a nemzetközi gazdaságpolitika menetét" (Walton 1987:384).

Összességében azt mondhatjuk, a globalizáció nem bizonyul hegemónnak, ellenállásba nem ütközőnek; nem söpör végig a társadalmi lét minden szegmensén, nem tarolja le úgy az útjába került államokat, ahogyan azt az „erős" változatok beszámolói elibénk szokták idézni. A nemzetközi gazdasági folyamatok hatásait nemzeti intézmények közvetítik és helyi feltételrendszerek összetevői színezik. Az egyes államok és kormányzatok éppen hogy nem tehetetlen „áldozatai" a globalizációnak (még akkor sem, ha olykor előszeretettel próbálják is magukat ilyen színben föltüntetni), s ha akadnak is közöttük olyanok, amelyek nagy lelkesen helyeselték saját gazdaságuknak a nemzetközi gazdasági életbe való integrálását, azért még mindig van elegendő szabályozó erejük, hogy – egyesével vagy együttesen – ellenálljanak a globális tőkének. […]

A globalizácó hatása a jóléti államra

[…] A globalizáció és a szociálpolitika kérdéséről kialakuló vitát elsődlegesen a globalizációnak a jóléti államra gyakorolt *hatása* felől kezdték el szemrevételezni (Teeple 1995; Mishra 1996, 1999a, 1999b; Rhodes 1996; Perraton és mások 1997; Wilding 1997; Garrett 1998; Stryker 1998). Ez a megközelítés alapvetően azokat a kényszereket hangsúlyozta ki, melyekkel a globalizáció az egyes államokat, általában a közpolitikákat, illetve a jóléti államot fenyegeti. […]

A nemzetközi gazdasági erőket olyannak festik le, mint amelyek aláaknázzák a „hazai" gazdasági (és politikai) alapokat, fölszámolják azokat a feltételrendszereket, amelyek történelmileg a jóléti állam létrejöttének bázisát képezték. A vállalatok kivonulása a „magas költségű" országokból, s elvándorlásuk az „alacsony költségű" országok felé, erőteljesen kihat azoknak az országoknak a foglalkoztatási struktúrájára, ahonnan elvándorolnak, aminek nyomában aztán foglalkoztatási problémák és fiskális deficit ütik föl fejüket. Ezenkívül a gazdasági tevékenység transznacionális természete lényegesen megnehezíti ellenőrzésének lehetővé tételét és megadóztatását is (Perraton és mások 1997). Stryker (1998) egy sor olyan lehetőségre mutat rá, amelyek segítségével a globális gazdaság struktúrája, illetve az a mód, ahogyan működik, képes egy ország szociálpolitikáját befolyásolni. Először is: a pénzügyi globalizáció minden tőkefajta, tehát mind az otthoni, mind az idegen, külföldi tőke esetében kiélezi az állam strukturális függőségét. Másodszor: a globalizált pénz- és termelőtőke a növeli a tőkemenekítés észlelt kockázatát és a fenyegetettség hihetőségét. Harmadszor: a pénzügyi integráció csökkenti a nemzetállamok lehetőségét arra, hogy expanzív gazdaságpolitikát űzve enyhítsék a munkanélküliség problémáját, inkább arra ösztönöz, hogy fiskális megszorításokkal a takarékosság mellett döntsenek. Negyedszer: a globális gazdaság az Első Világ országaiban föllazította a kapcsolatot az országok belső gazdasági növekedése és a teljes foglalkoztatottság között – ha a privát profit a fontos, az nehezen egyeztethető össze az ország gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájának kicsattanó egészségével (lásd a gazdagság megjelenését kísérő, rekord-számba menő profitokat). Az ötödik elem, mondja Stryker, ideológiai természetű (s meglehet ez a legfontosabb mind között). Ez pedig az, hogy a neoliberalizmus mindenhová beszivárog. Sehol nem hallani mást, mint hogy „a nemzeti léptékű gazdaság- és szociálpolitika forszírozása tökéletesen impotens és természetellenes

vállalkozás”. Ez az ideológia arra bátorítja a kormányokat: higgyék el s nyugodjanak bele abba, hogy nem befolyásolhatják a globális gazdaság struktúráját, működését s annak következményeit, éppen ezért igazodniuk kell a nemzetközi versenyképesség követelményeihez – vagyis föl kell számolniuk a kereskedelem útjában álló korlátokat, csökkenteniük kell az állam nagyságát és költségterheit, az adóztatást és a jóléti kiadásokat (Stryker 1998:8–9).

Napjaink globalizációja – hangzik az érv – megváltoztatja a jóléti állam fejlődésének belső dinamikáját. Vegyük hát észre benne végre mindazon szociáldemokrata politikák, tervek, elképzelések hanyatlásának hírnökét, amelyeken a jóléti állam valaha fölépült (Teeple 1995; Rhodes 1996). A „külső” globális hatások és a „belső” otthoni hatások (lásd demográfiai, munkaerő-piaci mutatók, politikai erőviszonyok) közötti valamikori egyensúly fölbillent előbbiek javára. Mint azt Ash Amin megjegyzi: „az államok politikáját *egyre inkább* külső erők irányítják (1997:129, kiemelés az eredetiben). A „strukturálisan életképes” stratégiai döntések lehetséges kínálatát a külső gazdasági erők nemcsak beszűkítették, de az egyes államok követte politika egyre inkább a piaci erők támogatása és kiszolgálása lesz majd; a prioritás: a gazdasági versenyképesség előmozdítása. Az egyes kormányzatok egyre inkább távol fogják magukat tartani mindenféle radikális újraelosztási programtól, újraállamosítástól, s olyan beavatkozási formáktól, melyek a tőkének nincsenek ínyére. A kimenetel pedig az lesz, hogy „az egyes országokban az állam kivonul a társadalmi újratermelés folyamataiba való beavatkozásból” (Teeple 1995:5). Azoknál, akik elmaradnak ezektől a paraméterektől, csökkenni fognak a beruházások, szűkülnek a foglalkoztatási kapacitások, kénytelenek lesznek elszenvedni mind választóik, mind a gazdaság büntetését – romlik a hitel-besorolásuk, csak magasabb kamatra kapnak kölcsönt, ki lesznek téve a nemzetközi pénzpiacok pénzügyi spekulációinak (Andrews 1994; Goodman és Pauly 1993; Stewart 1984). Ezek az „externális” gazdasági erők úgymond oly hatalmasak, hogy egyetlen fejlődési modell követését kényszerítik rá a különböző országokra: valamennyi jóléti állam konvergálásra kényszerül; a „nemzetközi verseny parancsszavára” mindegyikük kénytelen „egyfelé tartani” (Taylor-Gooby 1997; Wilding 1997; Mishra 1996). Ezt a „konvergencia-tételt” Geyer (1998) a következőképpen summázza:"A különböző nemzeti kontextusok s a különböző politikai pártok követte más-más irányvonalak ellenére a fejlett ipari országok jóléti államai, melyeket a globalizációs erők egy piacorientált jóléti állam gyűjtőformájába préselnek bele, egyre inkább hasonlítanak majd egymásra. A lényeget tekintve nem számít, hogy az egyes országokban az intézményi keretek vajon konzervatív vagy szociáldemokrata beállítottságúak-e; a jóléti állam, maga, konzervatív, liberális vagy szociáldemokrata-e; baloldali vagy jobboldali párt(ok) van(nak)-e hatalmon. A kényszerek oly erősek, hogy a jóléti államnak egyedül csak egyféle, a piachoz igazodó struktúrája maradhat életben."

A fő gond ezekkel az előrejelzésekkel (melyek a globális gazdasági erők – köztük is elsődlegesen a globális tőke – kényszerítő hatalmával szembesítenek, melynek következtében egyetlen járható cselekvési út marad nyitva előttünk) az, hogy rendre az „erős” globalizációs elmélet ugyanazon előfeltevéseiben osztoznak. A globalizációban „externális” jelenséget látnak, természeti adottságot; feltételezik, hogy a tőke érdekei egységesek, összetartók; meghatározó erőfölényt tulajdonítanak a (globális) gazdasági erőknek az országokban (helyi szinten) zajló politikai mozgások fölött. Azt föltételezik, hogy a globalizáció elsősorban valamiféle *egységesítő* folyamat. Az „erős” globalizációs elmélettel szemben fölsorakoztatott kritikák […] ezzel szemben azt sugallják, hogy a globális tőkének az egyes államok közpolitikáit közvetlenül befolyásolni képes politikai és gazdasági erőforrásairól vallott nézetek erősen eltúlzottak; hogy a globalizáció sem folyamatait, sem kimenetelét tekintve nem mondható homogénnek vagy egységesítő hatásúnak, méghozzá sem az egyes országokon

belül, sem pedig a különböző országok között. A jelenség – mind a már korábban említett, mind pedig az alábbiakban elősorolandó okok miatt – sokkalta bonyolultabb egyszerű oksági determinizmusnál.

Először is: döntő fontosságú az ideológia. Mint azt Rhodes megfogalmazza: „a napjaink jóléti államait jellemző probléma természete […] nehezen választható le az ideológiáéról" (1996:307). Az ideológiának itt különösen fontos szerep jut, hiszen – a terjeszkedő neoliberalizmus által közvetítve – központi jelentősége volt a globalizációnak politikai projektként való terjedésében (Stryker 1998). A neoliberális ideológia hangsúlyozottan hivatkozik arra, milyen korlátozottan képesek befolyást gyakorolni az egyes kormányok országuk gazdasági teljesítőképességére, milyen kevés eredménnyel képesek ellenállni a globális piacok „természetadta" hatékonyságának. Mint ahogy hangsúlyozottan hivatkozik arra is, hogy a politikai cselekvésnek ára van – egy versengésre berendezkedett globális gazdaságban, ahol minden mindennel kölcsönösen összefügg, a gazdasági siker (és a prosperitás), illetve a kudarc (és a nélkülözés) a kompetitív előnyök fenntartásán múlik. Innen aztán már egyetlen rövid lépéssel eljutunk oda, hogy közvetlen kapcsolatot tételezzünk az állam által nyújtott ellátások, illetve jóléti szolgáltatások terjedelme és jellege, és az ország gazdasági versenyképessége között. Stryker (1998:11) azt állítja, hogy a globalizációnak a jóléti államokra gyakorolt hatása *elsősorban* ideológiájuk megváltoztatása révén érvényesül, amely viszont aztán a nemzeti kiadások a szociális jóléti programokban bekövetkező csökkentéséhez, privatizációhoz és piacosításhoz vezet. Azonban – állítja – még ebben az esetben sem igaz, hogy a jóléti kiadásoknak a baloldali kormányok részéről az elmúlt húsz évben tapasztalt egyre lassúbb ütemű növelése és/vagy a megszorító intézkedések alapján „igazolni lehetne, hogy a pénzügyi globalizáció és a piacorientált kulturális eszmények globális terjeszkedése állna a jóléti állam visszaszorítása mögött. Igaz, az sem mondható, hogy éppenséggel ne kedvezhetne is ezeknek" (1998:11). Hasonló gondolatmenetet követve Jordan (1998) is megjegyzi, hogy a brit és az amerikai kormány a jóléti reformok középpontjába a bér-viszonyokat állító „új jóléti politikája" és a globalizáció konzisztensek egymással, hiszen az utóbbi is alapvetően a bér-viszonyok kérdése körül forog. Úgy látszik, végső soron inkább csak megegyezésekről beszélhetünk, mintsem kauzalitásról.

A globalizáció a jóléti államokra gyakorolt hatásának magyarázatakor az ideológia, ebből következően, lényegesen fontosabb, mint a nyers gazdasági determinizmusok. A politikai döntéshozók globális gazdasággal kapcsolatos elképzeléseinek, értékeinek és föltevéseinek az ideológia szab arculatot: hihetik azt, hogy egyes konkrét beavatkozások a nemzeti valutát érintő spekulációkhoz fognak vezetni, a tőke külföldre menekül majd, a külföldi cégek leállítják befektetéseiket. Moran és Wood (1996) ezt, mármint a szociálpolitika azon vélekedések és elképzelések révén történő befolyásolását, hogy mennyire marad az ország versenyképes a globális piacon, „kontextuális nemzetköziesítésnek" nevezi. A mai jóléti állam „dilemmáját" a gazdasági (elsősorban a neoliberális) elméletek politikai erővé válása okozza. Ezek ugyanis a maguk képére formálták a globális gazdaság „logikáját" és kisajátították a maguk számára annak jogát, hogy ők definiálhassák, mik a „politikailag megvalósítható" paraméter-értékek (Hay 1998:529). Jordan azt is állítja, hogy „a globális piac eszméje valószínűleg még nagyobb hatású, mint maguknak a globalizációs erőknek a léte; a kormányzatok úgy viselkednek, mintha nemzetközi pénzügyi intézmények vizsgabizottsága előtt versenyeznének a „költségvetési megbízhatóság" tantárgyban kapható kiváló osztályzatért – ez pedig befolyásolja cselekedeteiket" (1998:9).

A második ok, amely miatt nem lehet oksági összefüggést találni, egyszerűen az, hogy az államoknak más funkcióknak is eleget kell tenniük, nem csak gazdaságiaknak; a kormányzatoknak nem csak a nemzetközi üzleti világ előtt kell tetszést aratniuk, ennél tágabb az a kör, melynek véleménye számít. Ezek a „helyi" tényezők egyáltalán nem elhanyagolhatók, nagyon is döntő fontosságúak, amikor annak eldöntéséről van szó, hogy milyen tartalma legyen a közpolitikáknak, illetve a szociálpolitikának, mennyire „elsöprő" erejűek legyenek a reformok. Ilyen „helyi" adottságot jelent, hogy egy-egy jóléti államban milyenek a politikai és intézményi berendezkedések, a történelmi és kulturális hagyományok, a társadalmi struktúra, a választópolgári viselkedés; de az is, mennyire kezdeményező a kormány, mekkora a „mindig mindennel elégedetlenek" aránya, milyen az állam belső szerkezete (Esping-Andersen 1996; Rhodes 1996; Hallerberg és Basinger 1998; Garrett 1998). Más, ugyanígy „helyi" tényezők arra gyakorolnak hatást, hogy milyen fogadtatással találhatja magát szembe a globalizáció. Ilyen tényezők lehetnek például az adott nemzetgazdaság nemzetközi gazdaságba való beintegráltságának foka, illetve az országban meghonosodott kapitalizmus konkrét sajátosságai.

Erősen megkérdőjelezhető, ahogyan a jóléti állam visszaszorulásában, reziduálissá válásában és piacosodásában hangsúlyozottan *kikerülhetetlen* folyamatot vélnek föllelni s a globalizáció *közvetlen* következményének tűntetik fel. Ez annak számlájára írható, hogy ha csak az egységesítő erők hatására vagyunk tekintettel, szükségképpen elsikkadnak az ezzel ellentétes irányú változások. Cerny (1997) szerint, bár megtörténhet, hogy az egyes államok egyre inkább ügyelnek gazdasági versenyképességük megőrzésére (ő azt jósolja, hogy kialakulnak a „kompetitív államok"), megeshet, hogy intervencionizmusuk bizonyos területeken inkább erősbödni fog, mint gyengülni. Előfordulhat, hogy ami a gazdasági globalizáció következményeinek – elszegényedés, peremre szorulás, bűnözési mutatók romlása – kezelésmódját illeti, autoriterebbnek mutatkoznak majd. Meglehet, hogy az államra nem azért nehezedik majd nyomás, hogy fogja vissza jóléti erőfeszítéseit, hanem e helyett a közpolitika beavatkozási körének a kiterjesztésére fogják ösztönözni, hogy ezzel ellene hasson a marginalizálódási folyamatoknak, hozzájáruljon a szociális integráció könnyebbé tételéhez, az egyenlőség és a méltányosság általánosabbá válásához. A gazdasági versenyképesség fokozását célzó politikák közvetlen következményeként a (szociális) közkiadások akár növekedhetnek is (Garrett és Mitchell 1996; idézi őket Wilding 1997), és a szociális védelmet nyújtó programok akár odáig is kiterjeszthetők, hogy egyének, családok és közösségek számára is biztonságot nyújtsanak a növekvő gazdasági kockázatokkal szemben. Egyáltalán nem nyilvánvaló, hogy a legsürgetőbb lépés e témában, az egyetlen kivezető út a piacosítás lenne – lásd ehhez a gondozási biztosítás Németországban nemrégiben bekövetkezett államosítását.

Miközben annak eldöntése, hogy a nemzetközi gazdaságpolitika „beágyazott liberalizmusa" vajon korlátokat szab-e a redisztributív igazságosságnak (Rhodes 1996) valódi kérdés, a gazdasági globalizáció sokkal kevésbé jelent objektív kényszerűséget, mint azt gyakorta hinni vélik, a konvergencia-tétel pedig vitán felül eltúlzottnak mondható. A globális gazdaságból fakadó „kényszerhelyzetek" elfogadására való hajlandóságot jelentős részben e gazdasági elmélet logikájáról és dinamikájáról vallott eszmék politikai mozgatóereje táplálja. Azért tűnhetnek az államok és kormányok számára kényszerhelyzetnek, mert a ténylegesnél szűkebbnek mutatják a megvalósítható dolgok birodalmának határait, s így arra ösztökélik őket, hogy a nemzetközi terepen való versenyképes helytállás követelményeiről és szükségleteiről gondoltaknak akarjanak megfelelni. Azonban még e paramétereken belül is mindig akad lehetőség válogatni a lehetséges döntések között (Rhodes 1996:309.), és igenis

fontos kiállnunk amellett, hogy az ebben való felelősség vállalása nagyon sokat jelenthet abban, hogy hogyan alakul az erőforrások elosztása, a jóléti ellátások minősége, kiterjedése és formája, s hogy mi lesz az emberek szociális jogaival.

Globális kormányzás és szociálpolitika

Ha célszerű is kellő óvatossággal kezelni azokat az állításokat, melyek azt hirdetik, hogy a nemzetközi gazdaság ereje fölmorzsolta az államokat, az azért nyilvánvaló, hogy az egyes nemzetállamok a – mondjuk – negyven évvel ezelőtti állapotoktól markánsan különböző gazdasági és politikai feltételrendszerek között tevékenykednek. A követendő szociálpolitika kijelölése, valóra váltása, majd az ellátások szolgáltatása olyan közegben történik, ahol az egyes államokról többé már nem mondható, hogy kizárólagos szubjektumai lennének a nemzetközi politikai életnek, vagy egyedüli közvetítői lennének a hazai politikának. Még csak saját lakosságuk kizárólagos reprezentánsának sem tekinthetők. A politikai globalizáció s azok az ezzel társult intézményi és szervezeti változások, amelyekkel a regionális területeket, lakosságukat, az ott zajló kereskedelmet irányítják, azt jelentik, hogy „a politikai folyamatok policentrikussá lettek", s az államok „csupán egyik szintjét jelentik az egymást átfedő és egymással gyakran versengő kormányzati szervezetek bonyolult rendszerének" (Hirst és Thompson 1996:183). A globális kormányzásnak *ez* a kerete, s az *ehhez* társuló politikai folyamatok bizonyos következményekkel járnak az egyes államok szuverenitására és politikai autonómiájára.

Gordenker és Weiss meghatározása szerint a globális kormányzás „arra való törekvés, hogy rendszerezettebb és megbízhatóbb válaszokat lehessen adni azokra a szociális és politikai problémákra, amelyekkel az egyes állam a maga szintjén képtelen lenne hatékonyan szembenézni" (1996:17). A globális kormányzás eszméjét döntően „azoknak a nemzetközi szervezeteknek és globális intézményeknek a kifejlődéséhez társítják, amelyek ilyen kérdések kezelésére tesznek kísérletet" (Bretherton 1996:8). Az egyes kormányok nemzetközi kormányszervek összehangolt munkája nyomán kidolgozott kooperációs megállapodások révén működnek együtt egymással; az országok közötti gazdasági-kereskedelmi folyamatokat elrendező nemzetközi egyezmények, szerződések, szabályzatok és megállapodások komplex jogi és politikai keretei között végzik a dolgukat (Townsend és Donkor 1996). Az egyes államoknak tekintettel kell lenniük a nemzetközi kontextusra, melybe beágyazottan élnek; egyre körültekintőbben kell igazodniuk más országokhoz, illetve a „szabad piac" erényeinek és hatékonyságának dicséretét zengő nemzetközi szervezetek és transznacionális testületek szándékaihoz és tevékenységéhez (Mittelman 1996:231).

A nemzetközi gazdasági és kereskedelmi intézmények – jelesül az IMF, a Világbank, a GATT/WTO – a globális tőkénél kézzelfoghatóbb nyomást gyakorolnak az egyes államokra s az általuk követett politikára. A kormányokat jogi kötelezettség terheli, hogy politikájuk megfeleljen a nemzetközi kormányzati intézmények, nemzetközi és nemzetek fölötti szervezetek (Világbank, IMF, ENSZ, WTO) elveinek és szabályzatainak. Ezek az intézmények elegendő pénzügyi és jogi hatalommal rendelkeznek ahhoz, hogy szabályozzák a nemzetközi gazdasági életet; ők szabják meg a nemzetközi gazdasági beruházások, a termelés és a csere feltételrendszerét és annak sémáit; ők diktálják az országoknak, milyen makroökonómiai irányt kövessenek, s ezzel a közvetítéssel jelentős mértékben meghatározzák a társadalmi fejlődés jellegét és feltételeit (Townsend és Donkor 1996). Fölülírhatják a nemzetállam jogi szuverenitását, például amikor a csatlakozott államok törvényhozását jogilag kötelezik arra, hogy alkalmazkodjék a nemzetközi érvénnyel elfogadott elvekhez. A

többoldalú kereskedelmi egyezményekhez aláírásukkal csatlakozott államok gazdasági és külkereskedelmi projektjeivel szemben kikényszeríthető a WTO „szabadkereskedelmi” szabályzatainak megfelelés. A WTO szabályai korlátozhatják, hogy egy nemzetállam elképzelései milyen skálán belül mozoghatnak; akár akciókat, célkitűzéseket (például szubvenciók adását, szociális és környezetvédelmi törvénykezést) is megtilthatnak, ha azok helyben netán korlátoznák a külföldi tőke „szabad” mozgását (Nader és Wallach 1996).

Természetesen semmi új nincs abban, hogy vannak nemzetközi kormányzati intézmények. Ilyenek száz évvel ezelőtt is léteztek már; egykorúak azzal, ahogy a jóléti állam a fejlett iparú országokban kiépülni kezdett, s ott voltak e folyamat valamennyi fontos szakaszában. Ami különbözni látszik, csak annyi, hogy a kapitalizmus egy sajátos fajtáját – amit globális „szabadkereskedelem” néven ismerünk – most nemzetközi intézmények szponzorálják abból a célból, hogy versenyképesnek bizonyulhasson a kapitalizmus más, lehetséges fajtáival (pl. a szociálisan szabályozott kapitalizmussal) szemben – amelyek történetileg még a nemzetállamok kínálta terepen keltek életre (Gray 1998). Jellemző példának tekinthetjük erre, hogy milyen feltételekhez köti a gazdasági segítségnyújtást a Világbank vagy az IMF. E feltételek („strukturális illeszkedés” címén) olyan gazdasági és társadalmi reformok életbe léptetését foglalják magukban, melyek közös elemei a közszféra adósságainak, kiadásainak és szubvencióinak csökkentése, a dereguláció és a közszolgáltatások csökkentése. Azt, hogy a kormányzatok autonóm módon tűzhessenek maguk elé célokat, ezekben az országokban a szociális és gazdasági fejlődés egy sajátlagos modelljének kikényszerítésével akadályozzák meg, ami lehetetlenné teszi, a saját lakosságuk társadalmi kohéziójának megóvására irányuló tevékenységüket.

Bár a globális kormányzás gondolata döntően a nemzetállamok intézményei nyújtotta keretekhez és a nemzetközi bürokrácia apparátusaihoz kapcsolódik, a munkában részt vevők ennél lényegesen szélesebb körből rekrutálódnak. Legtágabb értelmezésében a globális kormányzás az „autoritás” *valamennyi* olyan nem-állami eredetű forrására támaszkodik, amely képesnek mutatkozik arra, hogy értékeket allokáljon és befolyásolja az erőforrások elosztását. Vagyis ide tartozik minden üzleti szervezet – a törvény által el nem ismertek is (drogkartellek, maffia, s egyebek); szakmai szervezetek; a sport, a művészetek, a zenei élet „határokhoz nem kötődő” húzónevei; transznacionális társadalmi, politikai és vallási mozgalmak (Strange 1996). A *Commission on Global Governance* (1995:3) a globális kormányzásba résztvevőként nem-kormányzati szervezeteket, civil mozgalmakat, multinacionális szervezeteket is kooptál, mint ahogy bevonja a globális tőkepiacot és a globális tömegkommunikációt is. A nem-kormányzati szervezetek például egyre intenzívebben próbálják mind a nagyvilágban, mind otthoni környezetükben kicsikarni annak elismerését, hogy követeléseik jogosak, ők maguk legitimek. Tevőleges részük volt annak elérésében, hogy a nemzetközi programok egyre több figyelmet fordítsanak szociális kérdésekre (egyebek között a társadalmi fejlődés, a környezet, az egyenlőség, a szegénység és a népességszám kérdéseire), és általánosságban is elmondhatjuk, hogy a globális problémákra adott nemzetközi válaszok kimenetelére befolyással képesek lenni. Formális csatornákon keresztül is képesek befolyást gyakorolni, olyan testületek munkája révén, mint az ENSZ Emberjogi Bizottsága, vagy ugyanezen szervezetnek a nők státuszával foglalkozó bizottsága (Holton 1998; Gordenker és Weiss 1996). Akár a„globális civil társadalom” létezése bizonyságának tekintjük a nem-kormányzati szervezeteknek a globális kormányzásban való részvételét, akár nem, a jelenség annyit bizonyosan jelez, hogy a politikai és társadalmi tevékenység globalizálódott.

A népesség létszámának és a termékenységnek a problémaköre jól illusztrálja a globális kormányzás struktúráit s az ezekben zajló folyamatokat. A „túlnépesedés” problémáját az első pillanattól fogva (azaz: az 1950-es évek elejétől) az emberiség egészét érintő problémának tekintették, melyre egyetemes megoldást kell találni. A népességszabályozásra törekvés megkívánta, hogy az állami és a magánszektor nemzetközi, országos, és helyi szinten is együttműködjék. Az erre való hajlandóság leginkább nemzetközi szinten tudott érvényesülni; a legfontosabb nemzetközi intézmények egyike sem mulasztott el népesedéspolitikai stratégiákat kidolgozni – lásd az ENSZ-t és különböző szervezeteit (az UNICEF-et, a WHO-t, de akár az ILO-t is), vagy a Világbankot. A leghosszabb nemzetközi múltra visszatekintő intézmény, a katolikus Egyház is tevékenyen kivette részét a népességszaporodásról folytatott vitában, épp úgy, mint más, nemegyszer fundamentalista nemzetközi vallások a maguk intézményeivel. A célkitűzések megvalósításának szintjén a globális születésszabályozás rendszere egyfajta hierarchiának tekinthető: a piramis alján a Dél asszonyait, fönn, a csúcson, az északi donor-országokat találjuk. A köztes szinten a nemzetközi szervezetek (NGO-k, ENSZ-hivatalok, fejlesztési bankok és magánalapítványok) egész sora található, alattuk a Dél országaival. Egy-egy ország szintjén a hierarchia fölülről lefelé a következő: kormányzat, magán (piaci) szektor, a „szociális marketing” megvalósítására szolgáló média, és a különböző NGO-k; az országon belül helyi szinteken vannak a kórházak és klinikák, családtervezési szolgáltatásokat nyújtók, illetve igénybevételükre ösztönzők, ide értve e stratégia helyi ösztönzésére hivatott NGO-kat (Bandarage 1997; Koivusalo és Ollila 1997).

Az Európai Unió ugyancsak jó példa arra, milyen módokon képesek a változó intézményi és politikai folyamatok befolyásolni a szociálpolitika alakulását. Az Európai Uniót egy sokszintűen kiépült kormányzati rendszer jellemzi (Pierson és Leibfried 1995). Bár intézményi felépítése alapvetően kormányközi szintű, s maguk az államok fontos szereplői az „összjátéknak”, abban, rajtuk kívül, még egész sor más nem-állami (de befolyással nagyon is rendelkező) szervezet játszik ugyancsak fontos szerepet: EU-intézmények – igazgatásiak, politikaiak vagy jogiak –, üzleti szervezetek, szakszervezetek, továbbá nem-kormányzati szervezetek. „A tennivalót közös intézmények hálózatrendszerében kell elvégezni: ’otthon’, az egyes országokban erre a regionális és helyi hatóságok és önkéntes szervezetek szolgálnak; a ’közös’ szinten az országos és transznacionális szövetségek” (Meehan 1992:159). Ezeknek a szövetségeknek olykor elkülönült helyi érdekek szolgálhatnak alapjául (melyek időről időre még akár szembe is fordíthatják egymással az államokat), máskor meg „civil egyesülések arra vonatkozó közösen osztott érdekei szervezik eggyé, hogy kormányaik szándékaival szembe fordulva ebből az egységből merítsenek erőt azok megakadályozására” (Meehan 1992:159; Streeck 1996). Az európai politikai integráció azzal a következménnyel jár, hogy a szociálpolitika (a soron következő feladatok meghatározása, megvitatása; a stratégiák kidolgozása, érvényre juttatása és gyakorlati kivitelezése) többé már nem egyedül a nemzetállam belügye, s nem is egyedül az gyakorol fölötte ellenőrzést. A transznacionális szövetségkötések, az országokon túlnyúló szociálpolitika tartalmára és irányultságára gyakorolt befolyásolás formalizált csatornái mindenhol kikényszerítették, hogy új dinamikát szabjanak a szociálpolitika helyi fejlesztésének (Streeck 1995). A "szuverén" jóléti államok "félszuverén" jóléti államokká, azaz a szociálpolitika sokszintű rendszerének részeivé váltak. (Leibfried és Pierson 1995, 1996). Ehhez „pozitív” értelemben olyan szociálpolitikai törekvések vezettek, melyek amellett szálltak síkra, hogy olyan kérdésekben, mint, mondjuk, a nemek közötti egyenlőség, az egészségvédelem és a szociális biztonság, EU szinten egységes kompetenciák épüljenek ki. „Negatív” értelemben pedig olyan szociálpolitikai reformok, amelyek eleget tettek a piackonformitás követelményeinek (a munkaerő mobilitásával és a folyamatok koordinálásával kapcsolatban, a szolgáltatások szabadságának biztosítása vagy a regionális és szektorális támogatások kérdésében); valamint az integrációra

gyakorolt közvetett *(de facto)* nyomás, amely kikényszeríti az egyes jóléti államoktól az adaptálódást (szociális dömping, adóharmonizáció, a Gazdasági és Pénzügyi Unió életre hozásának szakaszai)" (1996:187).

Globális szociális párbeszéd és a globalizáció társadalmi szabályozása

[…] Ahogyan a globális kormányzást, úgy a „globális szociálpolitikát" is döntően intézményi terminusokban írhatjuk le:
"Ha a globális szociálpolitikát, úgy fogjuk fel, mint transznacionális szinten tevékenykedő ágensek gyakorlati tevékenységét, akkor a következőket foglalja magába: globális szociális újraelosztás, globális szociális szabályozás, valamint globális szociális ellátások nyújtása és/vagy „képessé tevés"; s magába foglalja annak módozatait is, ahogyan a nemzetek fölötti szervezetek alakítják az egyes országok szociálpolitikáját" (Deacon és mások 1997:195).
[…]

Deacon, Stubbs és Hulse szerint a nemzeti szociálpolitikákat és a szociális fejlődés menetét egyre inkább nemzetközi intézmények szabják meg. […] Szerzőink mindazonáltal, még ebben az esetben is elismerik, hogy a „policy"-k kimenetele lokális tényezőkön múlik. Közép- és Kelet-Európa országaiban, például, a nemzetközi intézményeknek döntő szerepük volt a szociálpolitikának a posztkommunista időszakban bekövetkező újrastrukturálásában, de az IMF-nek a szociálpolitikára vonatkozó előírásait igazából azért fogadták el és valósították meg, mert nagyon is megfeleltek a szóban forgó országok bürokratikus és politikai elitjei érdekeinek. Röviden: még mindig meghatározó szerep jut az egyes országok terepén zajló küzdelemnek, a „külső erők" hatásfoka pedig – legyen szó akár tőkéről, akár nemzetközi intézményekről – erősen függ attól, milyen mértékű a helyi politikai elitek „ideológiai integráltsága" a nemzetközi gazdaságba.

Amikor föl akarjuk térképezni, hogy a különböző nemzetközi intézmények milyen domináns politikai és ideológiai álláspontot képviselnek abban a vitában, hogy hogyan is történjék a globalizáció szociális regulációja, Deaconnak a globális szinten zajló dialógusról írt munkája rendkívül hasznosnak bizonyul. […] Mindazonáltal, a jelen elemzés szempontjából fontosabb, hogy munkájuk arra is rámutat, miszerint „a globális politikák társadalmi elfogadtatásában" semmi jele nem mutatkozik annak, hogy valami egységes nézet lenne kibontakozóban arról, mi is lenne akkor a jóléti államok szerepe, vagy mit is gondoljunk elkövetkezendő fejlődésükről (lásd az 1. táblát).

Az intézmények képesek önmagukon belül egymással versengő diskurzusokat képviselni, intézményi előírásaik pedig – attól függően, hogy a világnak épp mely régiójára vonatkoznak – egészen eltérőek lehetnek. Az EU vagy az ILO előírásaiból jól kiolvashatóak kontinentális európai gyökereik, míg az IMF-éiből amerikai származása (Deacon és mások 1997). Ez a szembeszökő változatosság elég ahhoz, hogy megóvjon minket a globalizációnak mindenféle, akár „a politika vége"-változatként, akár mint egységesítő, hegemón erőként felfogott apokaliptikus víziójától. Mindazonáltal a Deacon és munkatársai által végzett kutatás azt is igazolja, hogy az ezen intézmények által támogatott jóléti alternatívák köre csak szociálliberális változatokra szorítkozik; szembeszökően hiányoznak az olyan intézmények, amelyek szociáldemokrata vagy redisztributív jóléti programok mellett érvelnének.

1. tábla: A globális szociálpolitika diskurzusai

Orientáció	Jóléti világ	Intézményi képviselet
A létező jóléti szociálpolitika:		
teher	liberális	IMF, OECD
szociális kohézió	konzervatív, korporatív	EU, ILO, Világbank
beruházás	(Délkelet-Ázsia)	OECD, Világbank
redisztributív elköteleződés	szociáldemokrata	---
Az újonnan kibontakozó jóléti szociálpolitika:		
biztonsági háló	szociálliberális	Világbank, EU
workfare	szociálliberális	IMF
állampolgári jogosultságok	futurisztikus	ILO, Európa-Tanács
redisztribúció	---	---

Forrás: Deacon és Hulse (1996:52)

Deaconnak és munkatársainak a nemzetközi intézmények képviselte szociálpolitikai programokat elemző munkája úttörő jelentőségű volt. Azt, hogy mi állt kérdésfelvetésük középpontjában, azt indokolja, persze, hogy ezen a szinten mutatkoznak a legnyilvánvalóbb kísérletek globális szociálpolitika megfogalmazására, de része van benne annak is, hogy a szociálpolitikai elemzésben inherensen benne rejlik az intézményekre koncentráló tendencia. Ez a megközelítés azonban kiegészítendő, ha azt akarjuk, hogy képes legyen magyarázattal szolgálni, hogyan is képes a globális szociálpolitika a szintek ilyen bonyolult rendszerében működni, illetve hogy milyen az egyes szintek közötti viszonyrendszer dialektikája. A szociálpolitikára és a stratégiákra a nemzetközi intézmények szintjén való összpontosítás a leginkább szem előtt lévő aktorokra irányítja rá a figyelmet, de ahhoz a nyomatékhoz képest, melyet a globalizációt „felülről szorgalmazó” serkentő erőknek és kezdeményezéseknek tulajdonít, elhanyagolja a globalizációval szemben „alulról fellépő” erőket (Falk 1997). Figyelme körébe csak azt a szociális dialógust emeli be, amely nemzetközi szinten folytatódik, azokra a „szociális dialógusokra”, melyekre más szinten, a nemzetközi intézmények tárgyalótermein és irodáin kívül eső, más terepeken kerül sor, már nem figyel oda. Hasonló típusú „globális szociális dialógus” már hosszabb ideje zajlik a különféle társadalmi mozgalmak között az olyan, a G8-ak találkozóit újabban kísérő, „árnyékbankongresszusokon",, mint amilyeneket például a TOES (The Other Economy Summit – A Másik Gazdasági Csúcs) találkozóin folytatnak. Ez a dialógus nem szimplán *reagál* eseményekre; az International Encounter against Neoliberalism-ot például a zapatisták (és egy sor különböző ország társadalmi és politikai aktivistái) kérésére hívták egybe. A globális társadalmi dialógus egy másik fajtájának létrejöttét az Internet terjedése könnyítette meg; ez a technológiai elem könnyebbé teszi az olyan nagyon szétszórt, illetve nagyon elszigetelt csoportok közötti globális dialógust, melyeknek többsége valószínűleg nem engedhetné meg magának a nemzetközi járatokon való utazgatást.

Igazából a globalizáció szabályozására szolgáló stratégiák és konkrét kezdeményezések egész sorát lehet fölmutatni – az 2. táblázatban erre találunk példákat. Ezek némelyikének nem annyira a globalizáció elutasítása a célja, mint inkább az, hogy tárgyalásos alkukban elfogadott reformok születhessenek, amelyeket nemzetközi intézmények és/vagy testületek működtetnek. Az OECD mellé rendelt Szakszervezeti Tanácsadó Bizottság (TUAC) azt az álláspontot képviseli, hogy a globalizáció „szociális dimenziójának” erősítése révén tegyék lehetővé a mind hatékonyabb globális kormányzást (Evans, évszám nélkül). A szociális vonatkozású kikötéseknek központi szerepük volt a globális tőke társadalmi szabályozását

erősíteni akaró kezdeményezésekben. Ezek ugyanis igyekeznek a kereskedelmi szerződésekben minimális munkaügyi standardokat kikövetelni az érintett intézményektől, és olyan egyezményeket, amelyek révén ellenőrizhetővé tehető a nemzetközi kereskedelem (Shaw 1996; Lee 1997). Shaw rámutat arra, hogy a vitában részt vevő felek között abban a tekintetben teljes a konszenzus, hogy „a szabad kereskedelem pártolandó, a protekcionizmus nem kívánatos jelenség" (1996:3), a szociális kikötésekkel kapcsolatos álláspontok viszont lokálisan motiváltak és politikai beállítottságokban gyökereznek. Miközben a szakszervezetek általában egyetértenek azzal, hogy legyenek ilyen kikötések, a nem-kormányzati szervezetek esetenként fenntartásokat hangoztatnak ilyenkor, de akár a nyílt helytelenítés is előfordulhat. Ugyanígy mondhatjuk, hogy Északon is, Délen is akadnak kormányok, amelyek ellenzik a szociális kikötéseket, úgy vélvén, hogy ezek a protekcionizmus valamilyen formájának tekinthetők. Egészében véve, azok a kísérletek, hogy a globális gazdaságot a nemzetközi intézményekkel való együttmunkálkodás révén próbálják meg szabályozni, nem bizonyultak látványosan sikeresnek, különösen, ha a nemzetközi kereskedelmi és beruházási megállapodások szociális hatásaival vetjük egybe az eredményeiket.

2. tábla: A globalizáció szabályozását célzó stratégiák és javaslatok

Szféra	Szociális	Gazdasági
politikai-intézményes (felülről lefelé)	Szociális (munkaügyi) kikötések; emberi jogok (Európa Tanács, ENSZ Emberi Jogok Nyilatkozata)	Nemzetközi Pénzügyi Bizottság (TUAC); Globális adóügyi Hatóság, Tobin adó*
piaci (alulról fölfelé)	Méltányos (etikus) kereskedelem; társadalmi címkézés; fogyasztói kampányok; kereskedelmi és munkaügyi bojkottok	Vállalati viselkedési szabályok; etikai beruházás

* Az 1974-ben javasolt Tobin-adó a deviza-tranzakciók megadóztatását célozza.

Vannak a globális tőkével „szociális dialógusba" bocsátkozó olyan stratégiák is, melyek a közvetlen cselekvés formáit választják – gyakran a piaci mechanizmusok közvetítését fölhasználva ehhez. A piac logikáját alkalmazó stratégiák közé tartoznak az olyan, fogyasztói csoportok és NGO-k által működtetett nemzetközi kampányok, melyek arra kívánják rábírni a fogyasztók különböző csoportjait, hogy ne vásárolják meg bizonyos „ellenségnek tekintett" cégek termékeit, s e bojkott révén vívjanak ki jobb standardokat meghatározott iparágakban dolgozó munkáscsoportok számára. A fogyasztói ellenszenv mozgósítása, a kereskedelmi bojkott, a munkavégzés szabotálása, valamint az árucikkek „érték-alapú" társadalmi címkézése a globális iparágakban általánosan elfogadott vállalati viselkedési kódexeket tett érvényessé, például a bébi-étel piacon vagy a gyógyszeriparban éppúgy, mint a textil-, a ruházati és a cipőiparban (Shaw 1996; Vander Stichele és Pennartz 1996). Azt mindazonáltal fontos hangsúlyozni, hogy a „piacon" és a „politikai" szférában megtörténő kezdeményezések nem egymást kölcsönösen kizáró cselekvésmódok. A nemzetközi intézmények arra is használhatók, hogy helyi szinten támogassák az „ellenállást": egy olaj-, atomenergia- és vegyipari szakszervezet (OCAW) a közelmúltban az OECD-nél tett panaszt a nagy német vegyipari cég, a BASF ellen.

A globális szociálpolitikába beletartoznak a nyílt ellenállás stratégiái is, meg a helyi szintű spontán kitörő zendülések, például a transznacionális testületek helyi fiókjaival szemben. Ilyen akciók jelentős számban fordulnak elő, például az őslakosok különböző törzsei, a bennszülött lakosság vagy éppen nem-kormányzati szervezetek tevékenységéből következően, melyek transznacionális társaságok évi közgyűlése elé viszik a problémáikat (lásd RTZ [Rio Tinto Zinc], Shell, BP vagy Monsanto). A génkezeléssel kapcsolatban, például, amely alkalmazásának várhatóan mélyreható társadalmi, gazdasági és a környezetet érintő hatásai lesznek, az a tény, hogy a tőke globális léptékben vezet be új technikákat, technológiákat, s ebben segítségére van az egyes államok e technológiák alkalmazásával szemben engedékenynek mutatkozó szabályozási stratégiája, egész sor helyen találta magát szembe a népi ellenállás különféle stratégiáival. Ahogy a globalizációra általában is eltérőek a válaszok, a genetikailag módosított élelmiszerekkel kapcsolatban is sokféle nemzeti ellenállási stratégiát dolgoztak ki. Az ellenállás típusai földrajzilag mutatnak szóródást: Angliában a fogyasztói bojkott, illetve a génkezelt gabona elleni aktivista támadás bizonyult az ellenállás legfontosabb formájának; Ázsiában és Európában az ellenállás ideológiai (gyakran vallásos) megalapozottságú volt; Indiában a farmerek tömegszervezetei intéztek támadást a nagy társaságok ellen.

A globális kérdések kapcsán vívott küzdelem gyakran helyi szinteken zajlik, és olyan problémák kapcsán, amelyek első látásra „helyi ügyeknek” tűnnek föl. A lokális ellenlépések sokféle csoportot és tömörülést szerveznek egységbe: szakszervezeteket, női érdekvédelmi csoportokat, környezetvédőket, törzsi szerveződéseket, a bennszülött lakosság csoportjait, fogyasztói ligákat, polgári jogvédő mozgalmakat, atomenergia-ellenes csoportokat. E küzdelmek közül sokat abban az értelemben tekinthetünk a globalizációval szembeni ellenállásnak, hogy „föllelhető bennük a kooperáció valamilyen eleme, illetve egyfajta társadalmi és politikai tudatosság” (Teeple 1995:149). A neoliberális, deregulációs politikák világszerte nyilvános tömegellenállást váltottak ki tüntetések, sztrájkok és zendülések formájában. Franciaországban a közszféra dolgozóinak a jövedelempótló juttatások (s különösen a nyugdíjak) tervezett megnyirbálása ellen tiltakozó 1995-ös sztrájkja jól mutatja, hogy a globalizáció sorsa gyakran sokkal inkább helyi szinten dől el, mint „globálisan”; az osztályharc formáit ölti magára, és egy-egy adott ország belső erőviszonyai döntik el a kimenetelt. Így például Franciaországban minden tizenkettedik munkás munkanélküli volt, illetve minden ötödik részidős foglalkoztatásban dolgozott, mégis, az, hogy a néptömegeket sikerült jelentősen megmozgatni, elejét tudta venni egy nyugdíjreform életbe léptetésének (Jefferys 1996; Bonoli 1997).

Az a követelés, hogy a helyi gazdaság autonóm, önálló és „nacionalista” legyen s az ebből az igényből fakadó mozgalmak ugyancsak a globalizációval szembeni ellenállás és a vele való szembefordulás formájának tekinthetők. Helyi szinten mindenhol önsegítő és közösségi csoportok, szövetkezeti mozgalmak szerveződtek/szerveződnek, hogy áthidalhassák a kapitalizmusnak a munkahelyek teremtésében vallott kudarcából következő nehézségeket. Az Első Világ és a Harmadik Világ szegényei között ugyanúgy a gazdasági szerveződés és együttműködés újfajta helyi változatai születtek meg (Rowbotham és Mitter 1994; Norberg-Hodge 1996). A helyi cserekereskedelmi rendszerek (LETS – Local Exchange Trading Systems) és a helyi érvényességű pénznem, melyek a gazdaságot újra helyi gyökerűvé törekszenek tenni, „a globalizáció helyi társadalmi és gazdasági következményeire, nevezetesen a kapitalista fejlődési folyamat szempontjából marginálisnak vagy feleslegesnek bizonyult emberek gazdasági és politikai marginalizálódására adott szimbolikus és gyakorlati válasznak tekinthetők” (Paccione 1997:1179–1180; Meeker-Lowry 1996). A globalizáció dialektikus folyamat, amelyben a „helyi” események globálissá összegződve gyakorolnak

hatást és váltanak ki globális politikai válaszokat. A legutóbbi (1997/98-as ázsiai) pénzügyi válság költségeit helyben is, de globálisan (értsd: Nyugaton) is meg lehetett tapasztalni, s ennek nyomán az IMF és a Világbank megreformálását kezdték követelni és szigorúbb szabályozást a nemzetközi pénzügyi piacokon (bár, ami a reformokat illeti, azok elsikkadtak, kimaradtak a szabályozásból, ennél fontosabbnak tartották a sürgősségi alapok feltöltését). Hasonlóképpen, a lokálisan megjelenő populista társadalmi dialógusok hatást gyakoroltak a nemzetközi intézmények „elitistább" jellegű szociálpolitikáira és stratégiai célkitűzéseire. A Világbankra annak érdekében gyakorolt nyomást, hogy több fontosságot és figyelmet tulajdonítson a szegénység jelenségének, jelentős részben helyi (lokális és országos) tényezőknek tulajdoníthatjuk. Ennek nyomán a Világbank arra kényszerült, hogy figyelemmel legyen politikájának destabilizáló hatásaira: éhséglázadásokra, helyi társadalmi feszültségekre és zavargásokra.

A strukturális kiigazítási programok helyi szociális hatásaival kapcsolatban a nemzetközi és nemzeti nem-kormányzati szervezetek által a Világbanknak címzett kritikákra a Bank stratégiai válasza az volt, hogy beépítette ezeket a kritikákat a tervezési folyamatokba. A kritizáló szervezetekkel folytatott konzultáció azzal az előnnyel jár a Világbank számára, hogy – még mielőtt strukturális kiigazítási programjait életbe léptetné – ezeken keresztül tesztelheti, megfelelők-e ehhez a helyi társadalmi-politikai alapok. A szervezetek közvetlen bekapcsolása a társadalmi fejlesztési programok megvalósításába segíthet alulról szerveződő kapcsolatot teremteni a lakosság „nehezen megközelíthető" csoportjaival és más helyi mozgalmakkal is (Deacon és mások 1997).

Következtetések

E tanulmányban azt tekintettem át, hogy a tudományos szakirodalom ez ideig hogyan közelítette meg a globalizáció és a szociálpolitika között fennálló kapcsolatokat. Ennek során arra jutottam, hogy a szakirodalom osztozik az „erős" globalizációs elmélettel annak bizonyos előfeltevéseiben (s persze gyöngéiben is). Osztozik, amennyiben a globalizációt felülről lefelé terjedő „külső", természetszerű és egységesítő, uniformizáló erőként fogja föl. Következésképp a globalizációs folyamatnak az egyes államokra, azok szociálpolitikájára, jóléti rendszerükre gyakorolt hatásáról megfogalmazott állítások olykor leegyszerűsítők és eltúlzottak. A szociálpolitika fejlődését befolyásoló "kényszerek" elsősorban ideológiai megalapozottságúak, és így nem zárható ki a politikai természetű manipulációjuk. Arra is rámutattam, milyen döntő hatása van az államoknak és politikáiknak arra, milyen formákat is ölt a globalizáció, s hogyan közvetítődnek hatásai a jóléti államokra. […] Napjainkban a szociálpolitika a globális kormányzás egyfajta pluralisztikus és többszintű intézményi keretei között fejlődik, s ez megváltoztatta politikai dinamikáját. Annak következtében, hogy a nemzetközi és nemzetek feletti intézmények mind nagyobb mértékben kapcsolódnak be a globalizáció politikai menedzselésébe, a szociálpolitika elvesztette a nemzethez való kötődése kizárólagosságát, leválasztódott (legalábbis részlegesen) a nemzeti szféráról. Mindazonáltal nyomatékkal hangsúlyoztam, hogy döntően a „helyi" tényezők határozzák meg, milyen konkrét formákat ölt az adott terepen a globalizáció. […] Ezen a helyi szinten kell a földrajzilag kötetlen globális erőhatásoknak „talajt fogniuk" és megnyilvánulniuk. Ennek a folyamatnak a során gyakran ütköznek bele közvetíteni, szabályozni törekvő erők sokaságába, továbbá ellenállási törekvésekbe is. Ezek az erők legalább olyan fontos szerepet játszanak a globalizáció politikai menedzselésének alakításában, mint a nemzetközi intézmények hivatalos szociálpolitikai irányelvei és szónoklatai.

A helyi tényezők fontosságára való ráébredés talán visszább fogja a jóléti államoknak a jelenlegi globalizáción belüli kilátásairól adott apokaliptikus jövendöléseket, s annak mérlegelésekor, hogy az egyes országok szociálpolitikai reformjaira elsősorban milyen erők hatnak, a gazdasági elemnél talán több jelentőséget tulajdonítanak majd a politikaiaknak. Ebből logikusan következik, hogy ez a felismerés lehetőséget kínál annak újraértékelésére, hogy az olyan hagyományos tényezők, mint az osztály, az etnikum, a faj és a nem (illetve ezek politikai kezelése) hogyan alakítják a szociálpolitikát. Innen nézve, a nemzetközi gazdasági erők konglomerátumaként fölfogott „globalizáció" nem több a jóléti állam fejlődésére befolyást gyakorló tényezők egyikénél. Bár végső soron, persze, nem tagadható, hogy a szociálpolitikai fejlődés globális kontextusba ágyazott. A globális gazdasági erők hatásaival olyan államok állnak szemben (és egyben közvetítik is e hatásokat), melyeknek a kívülről érkező ingerekre adott politikai válaszait helyi, belső adottságok kondicionálják, mint például a történelmi múlt, az intézményi háttér, a kulturális és a vallási értékek, a tradíciók, a politikai és társadalmi erők, s a politikai hatalom kiegyensúlyozottságának foka.

IRODALOM

Amin, A. (1997), Placing globalization, *Theory, Culture & Society,* 14, 2: 123–137.

Andrews, D. (1994), Capital mobility and state autonomy: toward a structural theory of international monetary relations, *International Studies Quarterly,* 38.

Axford, B. (1995), *The Global System: Economics, Politics and Culture,* Cambridge, Polity Press.

Bandarage, A. (1997), *Women, Population and Global Crisis: A political-economic analysis,* London, Zed Books.

Bonoli, G. (1997), Pension politics in France: patterns of co-operation and conflict in two recent reforms, *West European Politics,* 20, 4: 111–124.

Bretherton, C. (1996), Introduction: global politics in the 1990s. In C. Bretherton and G. Ponton (eds), *Global Politics: An Introduction,* Oxford, Blackwell.

Cerny, P. (1997), Paradoxes of the competition state: the dynamics of political globalization, *Government and Opposition,* 32, 2: 251–274.

Commission on Global Governance (1995), *Our Global Neighbourhood,* Oxford, Oxford University Press.

De Angelis, M. (1997), The autonomy of the economy and globalization, *Common Sense,* 21: 41–59.

Deacon, B. (1999), *Towards a Socially Responsible Globalization: International Actors and Discourses,* GASPP Occasional Papers, STAKES, Finland.

Deacon, B. és Hulse, M. (1996), *The Globalization of Social Policy,* Leeds, Leeds Metropolitan University.

Deacon, B. – Stubbs, P. és Hulse, M. (1997), *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare,* London, Sage.

Esping-Andersen, G. (ed.) (1996), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies,* London, Sage.

Evans, J. (n.d.), *Economic Globalization: The Need for a Social Dimension,* discussion paper, TUAC, Paris.

Flak, R. (1997), Resisting „Globalization-from-Above" Through „Globalization-from-Below", *New Political Economy,* 2, 1: 17–24.

Garrett, G. (1998), *Partizan Politics in the Global Economy,* Cambridge, Cambridge University Press.

Geyer, R. (1998), Globalization and the (non-)defence of the welfare state, *West European Politics,* 21,3: 77–102.

Goodman, J. és Pauly, L. (1993), The obsolescence of capital controls? Economic management ina n age of global markets, *World Politics,* 46.

Gordenker, L. és Weiss, T.G. (1996), Pluralizing global governance: analytical approaches and dimensions. In T.G. Weiss – L. Gordenker (eds), *NGOs, the UN, and Global Governance,* London, Lynne Rienner.

Gray, J. (1998), *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism* (második kiadás), London, Granta.

Green, A. (1997), *Education, Globalization and the Nation State,* Basingstoke, Macmillan.

Hallerberg, R. és Basinger, S. (1998), Internationalization and changes in taxation policy in OECD countries: the importance of domestic veto players, *Comparative Political Studies,* 31, 3: 321–352.

Hay, C. (1998), Globalization, welfare retrenchment and the „logic of no alternative": why second-best won't do, *Journal of Social Policy*, 24, 4: 525–532.

Hirst, P. és Thompson, G. (1996), *Globalization in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, Polity Press.

Holton, R.J. (1998), *Globalization and the Nation-State*, Basingstoke, Macmillan.

Jefferys, S. (1996), France 1995: the backward march of labour halted, *Capital and Class*, 59: 7–21.

Jordan, B. (1998), *The New Politics of Welfare*, London, Sage.

Koivusalo, M. és Ollila, E. (1997), *Making a Healthy World: Agencies, Actors and Policies in International Health*, London, Zed Books.

Lee, E. (1997), Globalization and labour standards: a review of issues, *International Labour Review*, 136, 2: 173–189.

Leibfried, S. és Pierson, P. (1995), Semisovereign welfare states: social policy in a multitiered Europe. In S. Leibfried és P. Pierson (szerk.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC, Brookings Institution.

Leibfried, S. és Pierson, P. (1996), Social Policy. In H. Wallace és W. Wallace (szerk.), *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
Meehan, E. (1992), *Citizenship and the European Community*, London, Sage.

Meeker-Lowry, S. (1996), Community money: the potential of local currency. In J. Mander és E. Goldsmith (szerk.), *The Case Against the Global Economy and for a Turn Toward the Local*, San Francisco, Sierra Club Books.

Meiksins–Wood, E. (1997), Modernity, postmodernity or capitalism? *Review of International Political Economy*, 4,3: 539–560.

Mishra, R. (1996), The welfare of nations. In R. Boyer és D. Drache (szerk.), *States Against markets : the Limits of Globalization*, London, Routledge.

Mishra, R. (1999a), *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham, Edward Elgar.

Mishra, R. (1999b), Beyond the nation states: social policy ina n age of globalization. In C. Jones Finer (szerk.), *Transnational Social Policy*, Oxford, Blackwell.

Mittelmann, J.H. (1996), How does globalization really work? In J.H. Mittelmann (szerk.), *Globalization, Critical Reflexions*, London, Lynne Rienner.

Moran, M. és Wood, B. (1996), The globalization of health care policy? In Philip Gummet (szerk.): *Globalization and Public Policy*, Cheltenham, Edward Elgar.

Nader, R. és Wallach, L. (1996), GATT, NAFTA and the subversion of the democratic process. In J. Mander és E. Goldsmith (szerk.), *The Case Against the Global Economy and for a Turn Toward the Local*, San Francisco, Sierra Club Books.

Norberg-Hodge, H. (1996), Shifting direction: from global dependence to local interdependence. In J. Manner és E. Goldsmith (szerk.), *The Case Against the Global Economy and for a Turn Toward the Local*, San Francisco, Sierra Club Books.

Paccione, M. (1997), Local exchange trading systems as a response to the globalization of capitalism, *Urban Studies*, 34, 8: 1179–1199.

Patel, P. és Pavitt, K. (1991), Large firms in the production of the world's technology: an important case of non-globalization, *Journal of International Business Studies*, First Quarter: 1–21.

Perraton, J. – Goldblatt, D. – Held, D. – McGrew, A. (1997), The globalization of economic activity, *New Political Economy*, 2, 2.

Petrella, R. (1996), Globalization and internalization: the dynamics of the emerging world order. In R. Boyer és D. Drache (szerk.), *States against Markets: the Limits of Globalization*, London, Routledge.

Pierson, C (1998), *Beyond the Welfare State: the New Political Economy of Welfare* (második kiadás), Cambridge, Polity Press.

Pierson, P. és Leibfried, S. (1995), Multitiered institutions and the making of social policy. In S. Leibfried és P. Pierson (szerk.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC, Brookings Institution.

Pitelis, C. (1991), Beyond the nation state? The transnational firm and the nation state, *Capital and Class*, 43: 131–152.

Pooley, S. (1991), The state rules, OK? The continuing political economy of nation states, *Capital and Class*, 43: 65–82.

Rhodes, M. (1996), Globalization and West European welfare states: a critical review of recent debates, *Journal of European Social Policy*, 6, 4:305–327.

Robinson, W. (1996), Globalization: nine theses on our epoch, Race and Class, 38, 2: 13–31.

Rowbotham, M és Mitter, S. (1994), *Dignity and Daily Bread: New Forms of Economic Organizing Among Poor Women int he Third World and the First*, London, Routledge.

Ruigrok, W. és Van Tulder, T. (1995), *The Logic of International Restructuring*, London, Lawrence and Wishart.

Sanger, M. (1998), *MAI: Multilateral Investment and Social Rights.* Paper presented to the GASPP seminar on international Trade and Investment Agreements and Social Policy, Sheffield, december.
Shaw, L. (1996), *Social Clauses*, London, Catholic Institute for International Relations.

Stewart, M. (1984), *The Age of Interdependence: Economic Policy in a Shrinking World*, Cambridge, MA, MIT Press.

Strange, S. (1996), *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Streeck, W. (1995), From market making to state building? Reflections on the political economy of European social policy. In S. Leibfried és P. Pierson (szerk.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC, Brookings Institution.

Streeck, W. (1996), Neo-voluntarism: a new social policy regime? In G. Marks – F.W. Scharprf – P.C. Schmitter és W. Streeck (szerk.), *Governance in the European Union*, London, Sage.

Stryker, R. (01998), Globalization and the welfare state, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 18, 2/3/4: 1–49.

Taylor-Gooby, P. (1997), In defence of second-best theory: state, class and capital in social policy, *Journal of Social Policy*, 26, 2: 171–192.

Teeple, G. (1995), *Globalization and the Decline of Social Reform*, Toronto, Garamond Press.

Townsend, P. és Donkor, K. (1996), *Global Restructuring and Social Policy: the Need to Establish an International Welfare State*, Bristol, Policy Press.

Vander Stichele, M. és Pennartz, P. (1996), *Making it our Business – European NGO Campaigns on Transnational Organizations*, London, Catholic Institute for International Relations.

Walton, J. (1987), Urban protest and the global political economy: the IMF riots. In *The Capitalist City*, Oxford, Blackwell.

Wilding, P. (1997), Globalization, regionalism and social policy, *Social Policy and Administration*, 31, 4: 410–428.

Anthony Hall - James Midgley

FEJLESZTÉSI CÉLÚ SZOCIÁLPOLITIKA: LOKÁLIS, NEMZETI ÉS GLOBÁLIS DIMENZIÓK*

ÖSSZEGZÉS

Az elmúlt években jelentősen fejlődött a szociálpolitikának a fejlesztés összefüggésében való konceptualizálása és alkalmazása. Változtak a szociálpolitika tartalmáról alkotott fogalmak: a szociális szolgáltatások jogszabályban lefektetett biztosításától elmozdultak részben egy minimalista modell felé, részben pedig egy szisztematikusabb, institucionalista-inkrementális felfogás irányába. A minimalista, vagy reziduális megközelítés szűk körű, célzott intervenciói a nyolcvanas évek óta lettek népszerűek, mintegy rövidtávú válaszként arra a szegénységre, amelyet a szerkezeti átalakítások generáltak. Ezek magukban foglalták a biztonsági háló olyan eszközeit is, mint a szociális alapok. Ugyanakkor egyre inkább felismerik, hogy a déli féltekére jellemző tartós szegénység és szociális depriváció problémáinak kezelésére jobban alkalmas a megélhetés átfogóbb, holisztikusabb és szektorokon átívelő elemzése. A szociálpolitika célkitűzéseinek köre bővült, és ma már magába foglalja a szegénység enyhítését, a szociális védelmet, a társadalmi befogadást és az emberi jogok érvényesítését is. Ezeknek a céloknak a megvalósítása nemcsak erős államot igényel, hanem a civil társadalom, a magánszektor és a nemzetközi fejlesztési intézmények tevékenységét is. A szociálpolitikának a fejlesztési bankokon, az ENSZ szervezetein, a regionális és szupranacionális szervezeteken keresztül zajló, egyre növekvő 'globalizációja' fontos kérdéseket vet fel arról, hogy hol is történik ma a szociálpolitika meghatározása és végrehajtása. Ezeknek az alapvető kérdéseknek a vizsgálata során figyelembe kell vennünk mind a reprezentatív, mind az analitikus és a normatív elmélet tradícióit. A normatív elmélet különösen alkalmas arra, hogy megkülönböztessük azt a három fő gondolati és értékrendszert, amelyek meghatározzák a szociálpolitikát: az államközpontú intézményi-jóléti modellt, az individualista szabadpiaci felfogást és a populista vagy közösségfejlesztő stratégiákat. Ezek mind hozzájárultak a fejlődő országok számára kialakított hibrid és holisztikus szociálpolitikai modellhez, ami hasznosnak bizonyul majd abban, hogy megnevezhessük az eltérő csoportok sajátos szükségleteihez igazodó legmegfelelőbb intervenciókat.

A fejlesztési célú szociálpolitika újragondolása

Elérkezett az idő arra, hogy felülvizsgáljuk mind a szociálpolitikát, mind a szociálpolitikának a fejlesztésben betöltött szerepét. A múlt fejlesztési paradigmáihoz kapcsolódó szociálpolitikák korlátozott hatékonyságának bizonyultak a déli féltekére jellemző tömeges szegénység kezelésében és az ottani jólét előmozdításában. Ez a kritika ugyanúgy érvényes a

---

* *Anthony Hall and James Midgley (2004): Social Policy for Development: Local, National and Global Dimensions, in Anthony Hall and James Midgley, Social Policy for Development. SAGE, 1-44.*

neoliberális gazdaságnövekedési elméletekre, mint a célzott és radikálisabb stratégiákra. Elméleti szempontból a modernizációs és marxista megközelítések egyirányú, univerzális és receptszerűen alkalmazhatónak vélt megoldásait a posztmodern és poszt-strukturalista kritikák kérdőjelezték meg. Az utóbbiakat aztán azért kritizálták, mert egy túlságosan is fokozatos és kis lépésekben haladó megközelítést hirdetnek, amely nem ad megoldást azokra a strukturális korlátokra, amelyek gátolják a gazdasági növekedés méltányosabb mintázatainak kialakulását. Továbbá, a hagyományos stratégiák hiányosságainak az egyik legfőbb oka az arra való képtelenségük, hogy felismerjék, és kellőképpen tekintetbe vegyék a társadalmi komplexitást és annak összjátékát olyan más kulcsfontosságú fejlesztési dimenziókkal, mint a gazdaság, a politika és a környezetvédelem. Ezek a „vakfoltok" kétségtelenül hozzájárultak a szegénység, a sebezhetőség, a kiszolgáltatottság és a kirekesztés komoly problémáinak továbbéléséhez.

Azonban míg a szakpolitika maga lassan fejlődik, azok a percepciók és gyakorlatok, amelyek szakpolitikai változásokat generálnak, figyelemreméltó mértékben továbbfejlődtek az elmúlt évtizedben. A szociálpolitikai intervenciók célzottabbak lettek, és jobban hozzáigazítják őket az adott csoport sajátos gazdasági és szociális szükségleteihez. Ezzel együtt a fejlesztési tervezők egyre inkább tisztában vannak azzal is, hogy a fejlesztési politika megtervezésekor és kivitelezésekor szükség van a szociális elemzés és a szociálpolitika szisztematikus beépítésére. Egyre növekvő egyetértés van abban, hogy a szociális dimenzió beépítése – bár nem általános gyógyír a fent említett problémákra – a sikeresebb fejlesztés egyik fő előfeltétele. Ezekre a fejleményekre reflektálva mind a belföldi, mind a nemzetközi szintű fejlesztési intézményeknél elkezdődött a szociálpolitikának, a társadalmi tervezésnek és szociális fejlesztésnek a mainstream tevékenységekbe való beépítése és intézményesítése.

A szociálpolitikára és a szociális fejlesztésre vonatkozó szakirodalom – más, hozzájuk kapcsolódó tudományos kutatásokkal együtt – jelentős mértékben bővült az utóbbi években, és kulcsszerepet játszott abban, hogy fogékonnyá tegye a fejlesztési politika döntéshozóit és végrehajtóit ezek iránt a problémák iránt. Számtalan könyvet adtak ki, amelyek egy adott szociális szektort vizsgáltak, mint például az egészségügy, az oktatás, a vidékfejlesztés és a városi lakhatás, vagy olyan ezekhez kapcsolódó területeket, mint a környezetvédelem és a társadalmi nem. Emellett korszakalkotó művek is születtek, amelyek áttekintették mind a szociális fejlesztés, mind a szociális jólét területeit (Conyers 1982, Hardimann és Midgley 1982, MacPherson 1982, MacPherson és Midgley 1987, Booth 1994 és Midgley 1995, 1997). Ezek a korai publikációk, amelyek az elsők között vizsgálták holisztikusabb keretben a gazdasági és társadalmi fejlesztést, alapvető fontosságúak voltak a nemzetközi szociálpolitika határainak kitágításában. Hozzájárultak a szociálpolitika legitim érdeklődési területének kitágításához a nemzeti kormányzatok által biztosított szociális ellátás szűk felfogásán túlmenően, a sokkal szélesebb megélhetési kérdések bevonása irányába. Különösképpen a gazdasági, társadalmi és politikai erők globalizációjából és nemzetköziesítéséből a jólétre irányuló fenyegetések generáltak olyan új problémákat, amelyek megkövetelik annak újragondolását, hogyan tudnak a szociálpolitikai reformok a leghatékonyabban válaszolni ezekre a változásokra.

Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a fejlesztési célú szociálpolitika szerepének és kiterjedésének felülvizsgálata nem jelenti sem az összes múltbeli gyakorlat elutasítását, sem azt, hogy fel kellene találni a spanyolviaszt. Más szóval, arra törekszünk, hogy beazonosítsuk a legjobb gyakorlatokat, és kombináljuk őket azokkal az új tapasztalatokkal és elemzésekkel, amelyek megfelelnek az eltérő és változó körülményeknek. Ebben a kötetben áttekintjük, miképp fejlődtek a szociálpolitikai koncepciók, valamint azt, hogy ezeket az elképzeléseket és

a hozzájuk kapcsolódó stratégiákat hogyan alkalmazták az emberi jólét növelésére, illetve hogy hogyan lehet ezeket tovább javítani abba az irányba, hogy jobban megoldják a déli félteke fejlesztési problémáit.

A szociálpolitikai újradefiniálása: a jóléttől a megélhetés felé

A fenti nyitó megjegyzések azt mutatják, hogy a 'szociálpolitika' definiálása nem is olyan egyszerű feladat, amilyennek korábban látszott. Ezt a kifejezést manapság potenciális kétértelműségek és félreértések sora terheli. Ezért szükség van arra, hogy a fogalmat gondosan fejtsük ki, és ennek megfelelően alkalmazzuk. Először is alapvető megkülönböztetést kell tennünk a szociálpolitika két aspektusa között: (a) a szociálpolitika mint a kormányzati és más intézményes beavatkozáshoz kapcsolódó alkalmazott szakpolitika, ami befolyásolja az emberek jólétét, és (b) a szociálpolitika mint tudományos kutatási terület. Ez a két aspektus szorosan összekapcsolódik, mivel az elmélet közvetlenül megjelenik a gyakorlatban.

Történelmileg például a korai utópista gondolkodóknak és a tudományos társadalmi tervezés hirdetőinek (mint például Auguste Comte, a szociológia egyik alapító atyja) az írásai meghatározóak voltak a szociálpolitika mint alkalmazott terület kialakulásában. A korai szocialisztikus eszméket olyan úttörő gyárosok alkalmazták, mint Robert Owen, aki az 1800-as évek elején Skóciában megalapította New Lanark közösségét. Charles Booth, Paul Kellogg és Seebohm Rowntree szegénység-kutatásai feltárták azokat a kemény és brutális körülményeket, amelyek között sok átlagember élt, és ezzel erősítették a társadalmi reformokra irányuló nyomást, amelyet olyan úttörők neve fémjelzett, mint Sidney és Beatrice Webb az Egyesült Királyságban, vagy Jane Addams az Egyesült Államokban (Midgley et al. 2000). A 19. századi amerikai, latin-amerikai és angol rabszolgaságellenes mozgalmakat szintén a progresszív szociálpolitika korai kifejeződéseinek tekinthetjük. A harmincas években Amerikában bevezetett New Deal-hez kötődő szociális és jóléti szakpolitikák, csakúgy, mint a Beveridge-jelentés kiadása az Egyesült Királyságban, támaszkodhattak az úttörő jellegű tudományos kutatásokra és a társadalomtudomány normatív elveinek a társadalom jobbítását célzó alkalmazására. Ezt követően nyerte el a szociálpolitika a tudomány státuszát az Egyesült Királyságban, amikor 1950-ben Richard Tittmusst kinevezték az első ilyen professzori pozícióba a London School of Economics (LSE) egyetemén. Azonban miközben a szociálpolitika kialakulását taglaljuk, nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a különböző társadalmak mindig is kifejlesztettek saját informális technikákat arra, hogy a közöttük élő idősek, betegek és gyengék szükségleteit kezeljék. Mint a következő fejezetekben látni fogjuk, sokat tanulhatunk a társadalmi támogatás organikusan kifejlődő rendszereiből is, és sokat nyerhetünk azzal, ha ezeket a tanulságokat beépítjük a modern gyakorlatba.

A szociálpolitikáról alkotott koncepciók tehát úgy fejlődtek, hogy tükrözték a történelmi prioritásokat és a társadalmi problémák okaira vonatkozó változó attitűdöket, valamint a legmegfelelőbbnek tartott megoldásokat. Ezek a definíciók átfedésben vannak – és velük együtt vizsgálandók – a normatív szociálpolitika elméleti paradigmáival, amelyeket e fejezet későbbi részeiben taglalunk, és kifejtjük az államközpontú, a vállalkozásközpontú és a populista megközelítéseket.

A szociálpolitika mint jóléti szolgáltatások biztosítása

Az alkalmazott szociálpolitikát hagyományosan azonosnak tekintették a szociális szolgáltatások biztosítása érdekében végzett kormányzati szerepvállalással. A 20. század elejééig ez minimális kormányzati beavatkozást jelentett abból a célból, hogy a szegények és nyomorgók közvetlen szükségleteit kezeljék. Az átfogó és szisztematikus szociálpolitikai ellátás a 2. világháború utáni ’jóléti állam’ koncepciójában került előtérbe, és ebben a felfogásban a kormányzat kötelessége volt, hogy minden egyes állampolgára számára biztosítson bizonyos alapvető életminőségi szintet, a szó szoros értelmében ’a bölcsőtől a sírig'. Ez a gazdasági tervezés mellett, amely a foglalkoztatást serkentő kormányzati befektetés keynesiánus elvein alapult, magába foglalta az olyan kulcsfontosságú társadalmi szektorok kormányzati finanszírozását is, mint az egészségügy, oktatás, lakhatás. Ezen kívül kiegészítő támogatást nyújtottak a szociálisan hátrányos helyzetűek és a szükséget szenvedők számára jogi szabályozás révén is, amelybe beletartozott a munkanélküli és a szociális segélyek skálája is. Összességében az ilyen jellegű kormányzati intézkedések azokon a normatív elveken alapultak, amelyekről széles körben azt tartják, hogy a ’civilizált’ és ’modern’ társadalom alapját képezik. Ide tartoznak példának okáért a gazdasági, szociális, és politikai jogok, amelyek az ’állampolgáriság’ lényegét alkotják (Marshall 1950).

A fejlődő világban is rendszerint egyenlőségjelet tettek a szociálpolitika és a kormányzati szerepvállalás közé. Az ötvenes években, az akkori mainstream gazdasági elmélet szerint arra számítottak, hogy a központi tervezés ösztönözni fogja a modernizációt és a növekedést a városi iparosításon keresztül, növelve a foglalkoztatást, és ezzel együtt csökkentve a szegénységet. Általánosan elterjedt nézet volt, hogy a növekedés előnyei elkerülhetetlenül ’leszivárognak’ a népesség egészéhez, ami által automatikusan növekedszik a jólétük. Ugyanakkor a szociális kiadásokra úgy tekintettek, mint a gazdasági növekedést fékező pazarlásra. A szociális jólét ezen ’reziduális’ modellje szerint, amelyet számos gyarmati kormányzat bevezetett a függetlenség elnyerése előtt, minimalizálni kell a kormányzati szerepvállalást a szociális szükségletek kielégítésében (Hardiman és Midgley 1982). A kormányzat ebben a modellben arra szorítkozik, hogy az olyan társadalmi patológiákat kezelje, mint a bűnözés és a prostitúció, és ezzel együtt segítse azokat, akik a szó szoros értelmében nem tudnak magukon segíteni, vagyis a fogyatékossággal élőket, az időseket és betegeket, vagy az árvákat. A szociális szükségleteket az egyének piaci erőfeszítésein, valamint olyan támogatásokon keresztül elégítik ki, amelyeket a család, vagy a helyi közösség, vagy karitatív és önkéntes szervezetek, mint például az egyházak, nyújtanak. Ez – az európai és amerikai 19. századi szegénytörvényeket idéző – minimalista megközelítés jellemezte a közelmúltban függetlenné vált fejlődő országok jóléti minisztériumainak szakpolitikáját.

Azonban a reziduális jóléti modell jó néhány okból kifolyólag működésképtelennek bizonyult. Először is, még ott is, ahol végbement gazdasági növekedés, az egyáltalán nem garantálta, hogy a szegényebb osztályok jóléte és életszínvonala is növekedjen. A reziduális szociálpolitika egyértelműen nem volt felkészülve arra, hogy a tömeges szegénységet kezelje. Másodszor pedig, különösen a hatvanas évektől jelentősen növekedett az igény olyan alapszolgáltatásokra, mint az egészségügy, oktatás és lakhatás. Az újonnan függetlenné vált országok lakossága érthetően türelmetlenül akarta, hogy hozzáférjen a szociális szolgáltatásokhoz, és javítsa az életesélyeit, amire a gyarmati uralom évei után úgy tekintettek, mint jogukra. A kormányzó elitek erre a - főleg a városi középosztályok által gyakorolt – nyomásra válaszolva kibővítették a szociális ellátás rendszerét új iskolákkal, lakóházakkal és kórházakkal, hogy biztosítsák a választói támogatást és a politikai legitimitást

a politikai riválisok versenyében. Ebből kifolyólag a ’inkrementális jóléti’ modell valósult meg, amelynek keretében a szociális rendszert lépésről-lépésre, a célszerűséget szem előtt tartva bővítették, inkább a politikai nyomásnak engedve, mintsem a szociális szükségletek kielégítése céljából (Hardiman és Midgley 1982). Ez okot szolgáltatott például olyan vádakra is, mint ’az urbánus elfogultság’, azon az alapon, hogy a legtöbb kormányzat egyszerűen ignorálta a többségi vidéki szegények akut szükségleteit (Lipton1977). Még ma is lehet amellett érvelni, hogy ez az inkrementális megközelítés jellemzi a legtöbb fejlődő ország és az iparosodott világ nagy részének szociálpolitikai tervezését.

Egyre növekvő politikai vita tárgyát képezi annak eldöntése, hogy milyen eszközökkel lehet elérni adott szociálpolitikai célokat. A nyolcvanas években össztűz alá került a keynesiánus közgazdaságtan, és vele együtt az állam központi szerepe. A friedmanista Új Jobboldal által támogatott Ronald Reagan és Margaret Thatcher kormányai komoly kétséget ébresztettek az átfogó jóléti állam megvalósíthatóságával kapcsolatban (Friedman és Friedman 1980). Ezzel egyidejűleg némely elemző, különösen Charles Murray (1984) megkérdőjelezte az állami támogatás és a szociális jóléti programok hatékonyságát, azt állítva, hogy azok csak súlyosbították az általuk kezelni szándékozott problémákat, és egy állandó szegény underclass kialakulásához vezettek. Így hát számos tényező kezdte aláásni a háború utáni jóléti ethosz alapjait. Először is, az állítólagosan paternalista és elnyomó államapparátus iránti ideológiai bizalmatlanság azzal a kezdeményezéssel párosult, hogy erősíteni kell az egyén választási szabadságát. Másodsorban megfogalmazódott az az igény, hogy korlátozzák a közkiadásokat és a költségek nagyobb részét terheljék magukra a szolgáltatás haszonélvezőire. E két célkitűzés elérése érdekében bevezették a gazdasági liberalizációt és deregulációt, ami a közszolgáltatások növekvő privatizációját jelentette. Ez magában foglalta azt is, hogy fokozottabb mértékben hagyatkoztak a piacok és a belső kvázi-piacok létrehozására, abból a célból, hogy növeljék a források elköltésének és allokációjának hatékonyságát az európai ’jóléti’ államokban. Ugyanakkor vannak még országok, mint Franciaország, Svédország és Németország, amelyek továbbra is ragaszkodnak a központi kormányzat felelősségvállalásához abban, hogy finanszírozzák és adminisztrálják az alapvető jóléti ellátást és a közszolgáltatásokat, míg más országok, például az Egyesült Királyság, nagyobb mértékben folyamodott a magán üzleti és önkéntes szektorok segítségéhez a szolgáltatások biztosításában.

A szociálpolitika mint biztonsági háló

A nyolcvanas évek közepétől kezdve a gazdasági stabilizációs és szerkezetátalakítási programokon keresztül a fejlődő világban is megjelent ez a szabadpiaci ideológia. Annak érdekében, hogy megerősítsék az adósságba jutott gazdaságokat és hitelvisszafizetési képességüket, gazdasági és társadalmi intézkedések kombinációjával kívánták növelni termelői potenciáljukat. Az így kialakuló úgynevezett „Washingtoni Konszenzus” ezért piaci deregulációt és versenyt hirdetett (Williamson 1990). Ez az ideológia többek között olyan intézkedéseket követelt, mint az államapparátus kivonása a monopolisztikus pozíciókból (mint például az agrármarketing testületek), a közkiadások csökkentése, a külföldi befektetések ösztönzése, az import korlátozása és export-ösztönzők bevezetése. Ennek a politikának a negatív társadalmi hatásait azóta már terjedelmes szakirodalom taglalja (Cordia et al. 1987, Ghai 1991, Stewart 1995). Sok országban, az előzetes várakozásokkal éppen ellentétesen, csak súlyosbodott a szegénység és a sebezhetőség, és számos társadalmi csoport mutatói romlottak. A jóléti szolgáltatások igencsak megsínylették, hogy gyakran az olyan

alapvető szolgáltatások viselték a költségcsökkentések jelentős részét, mint az egészségügy vagy az alapfokú oktatás(Graham-Brown 1991, Kanji és Manji 1991).

Az utóbbi időben szakmai vita alakult ki arról, hogy milyen közép és hosszú távú szakpolitikákkal lehet kezelni a szerkezeti átalakítások kedvezőtlen szociális hatásait. Már a kezdeti stádiumban megszületett „az emberarcú kiigazítás" gondolata, amely azt hangsúlyozta, hogy ne csak a rövidtávú problémákkal foglalkozzanak, hanem a kiegyensúlyozott fejlődést gátló, mélyen gyökerező, szektorokon átnyúló és strukturális akadályokkal is (Cornia et al. 1987). A gyakorlatban azonban a hangsúly – a szociális alapok felhasználásával – szociális biztonsági hálók létrehozásán volt abból a célból, hogy a kevés forrást célzottan a szegényebb és sebezhetőbb csoportokhoz juttassák (Narayan és Ebbe 1997, Subbarao 1997, Conway 2000). Azonban ezt a megközelítést némiképp a reziduális jóléti modellhez teszi hasonlóvá minimalista és szelektív jellege, valamint az is, hogy a kivitelezésben az önkéntes szektorra hagyatkozik. Ugyanakkor a szerkezeti átalakítás által okozott felfordulás a döntéshozók körében ahhoz a felismeréshez vezetett, hogy szükség van egy hosszú távú perspektívára is a mélyen gyökerező társadalmi problémák kezeléséhez, amelynek tartalmaznia kell a szegénységre, annak okaira és a megfelelő szakpolitikai megoldásokra vonatkozó szisztematikusabb elemzést is.

Szociálpolitika és megélhetés

A fentiekben bemutatott megközelítések úgy tekintenek a szociálpolitikára, mint amely elsődlegesen vagy (a) bizonyos fajta szociális és jóléti szolgáltatásokkal foglalkozik, vagy (b) biztonsági hálókat jelent, amelyek célja a közvetlen válságok enyhítése. Van azonban egy harmadik felfogás is, amely a szociálpolitikát sokkal tágabb értelemben fogja fel, olyanként, ami átfogja az emberek életét és megélhetését befolyásoló, tervezett és összehangolt cselekvések összességét. Ha így konceptualizáljuk, a szociálpolitika lényegében egyrészt olyan alapvető kérdésekkel foglalkozik, amelyek a foglalkoztatás forrásaira és stabilitására, a támogató intézményekre, az emberek jólétét meghatározó folyamatokra és struktúrákra vonatkoznak, másrészt azokkal a tágabb természeti és politikai tényezőkkel, amelyek ösztönzik vagy akadályozzák az emberi fejlődést. Ebből kifolyólag, az egyik megfigyelő szavaival élve, a szélesebb értelemben vett szociálpolitikát úgy határozhatjuk meg, mint azokat a „kollektív intervenciókat, amelyek közvetlenül befolyásolják a szociális jólét, a társadalmi intézmények és társadalmi kapcsolatok átalakulását … [valamint] … a hozzáférést a megfelelő és biztonságos megélhetéshez és jövedelemhez" (Mkandawire, 2001:1).

Napjaink számos, a szociálpolitika feladatainak újragondolására irányuló törekvésében tükröződik a hangsúlyeltolódás a szektorokon átnyúló, integrált megközelítésű és holisztikus megélhetési felfogás felé, amely magába foglalja a résztvevők tervszerű bevonását az adott szükségletek kezelésébe (de Haan 2000, Devereau és Cook 2000). Számos tényező inspirálta a szociálpolitika újragondolását. Először is, a szociálpolitika „északi" koncepciója egyértelmű hiányosságokat mutat, amikor a fejlődő országok mély társadalmi problémáira és szélsőséges szegénységére alkalmazzuk. Másodszor, a kilencvenes évek folyamán az egymástól kölcsönösen függő gazdasági és emberi fejlődésnek egy általában véve átfogóbb fogalma honosodott meg. Harmadszor pedig, analitikus és operacionális eszközként kialakult az ún. 'fenntartható megélhetési keret' (sustainable livelihood framework, SLF). A nyolcvanas években az SLF-et azért fejlesztették ki, hogy erősítse az integrált megközelítést a szegénység és a depriváció kezelésében. Feladva az egyetlen szektorra fókuszáló stratégiákat, ez az analitikus keret lehetővé teszi, hogy a megélhetési stratégiákat a maguk szélesebb

környezetében elemezzék és a helyi kapacitások és szükségletek alapján kontextusfüggő megoldásokat dolgozzanak ki (Chambers és Conway 1992, Scoones 1998, Farrington et al 1999). A szociálpolitika ezen holisztikus felfogásában a jóléti szolgáltatások és a szociális háló valószínűleg kisebb szerepet játszanak majd a szegénység enyhítésében, és ez alól csak az olyan speciális körülmények jelentenek kivételt, mint a legszegényebb rétegekre és/vagy a humanitárius vészhelyzetre irányuló célzott projektek.

Bár a válsághelyzetek kezelése céljából mindig szükség lesz a szociális alap-típusú, vészhelyzetben alkalmazható megoldásokra, a hosszú távú fejlődés az emberekbe való befektetést követeli meg. A neoliberális reziduális megközelítés hívei úgy vélik, hogy szükségszerűen átváltás (trade-off) van a társadalmi és gazdasági fejlődés között, és így ezek a szociális befektetések a nemzeti erőforrásokat emésztik fel. Azonban a politikai gazdaságtan tradíciója a felvilágosodás óta óva int az ilyen egyszerűsítő konklúzióktól (Myrdal 1984). A hatvanas években Adelman és Morris (1965) hangsúlyozták a társadalmi és politikai változók fontosságát a gazdasági teljesítmény magyarázatában. Az utóbbi időszakban ismét népszerű lett ez a nézet. Stewart és szerzőtársai (2000) megállapítják, hogy azok az országok, amelyek emberközpontú fejlesztési megközelítést valósítanak meg, rendszerint magasabb gazdasági növekedési rátát produkálnak, és szociális indikátoraik is javulnak. A jelentősebb nemzetközi fejlesztési intézmények már egy ideje felismerték, hogy alapvető az olyan kulcsfontosságú szociális szektorok erősítése, mint az alapfokú oktatás és az egészségügy, mert nem csak közvetlenül a termelékenységet javítják, hanem magasabb szociális megtérülést is eredményeznek (UNDP 1990, Világbank 1991). Széles körben, ha nem egyenesen egyetemesen elfogadott ráadásul az az elképzelés, hogy az alapvető emberi jogok és szabadságjogok megszerzése olyan lényegi jóléti szükségletet jelent, amely elengedhetetlen a kiegyensúlyozott emberi fejlődéshez (UNDP 2000).

A leglényegesebb, hogy a megélhetésközpontú megközelítés elismeri azt a tényt, hogy ’a szegények’ nem alkotnak egy homogén tömeget, és nem tekinthetők a kormányzati adományok gyenge és passzív befogadóinak. Ez a megközelítés azt a tényt hangsúlyozza, hogy vannak erősségeik, eszközeik és képességeik, amelyeket mozgósítani lehet a fejlesztési folyamatban való proaktív részvétel céljából (Ellis 2000, Helmore és Singh 2001). És valóban, a szegények úgynevezett „képessé tevésének” (empowerment) gondolatát, amely egykor a radikális civil szervezetek kiváltságának tűnt, a multilaterális fejlesztési bankok is magukévá tették – egyesek szerint inkább lenyúlták –, és már alapvető előfeltételnek tekintik a szegénység elleni küzdelemben (Világbank 2001). Ebből kifolyólag a fejlesztési projektek egyre inkább intézmények együttes vállalkozását jelentik, amelyekben a kormányzat, a nemzetközi fejlesztési ügynökségek és adományozók, a civil szervezetek, a privát szféra és a helyi közösségek egyesítik az erőiket, hogy az adott viszonyoknak megfelelő megoldásokat találjanak az adott problémákra. Ebben az értelemben a szociálpolitika szükségszerűen tekintetbe veszi az emberek kinyilvánított szükségleteit, és biztosítja azt, hogy a projektek tartalma megfelelő és az érintett csoportok szociális valóságával kompatibilis legyen (Cernea 1991). A szociálpolitika és a szociális tervezés, mint foglalkozás egyre növekvő professzionalizálódása a nemzetközi és belföldi intézményeken belül – mind a tudományos, mind a fejlesztési célú intézményekben – kellőképpen bizonyítja a specializált szociális tervezési szakértelem iránti növekvő keresletet.

Ez a holisztikus megközelítés a szociálpolitika egy másik fontos dimenzióját is érinti, azt, amit ’alkalmazási területnek’ nevezhetünk. Hagyományosan a szociálpolitikát mint makroszintű ügyek halmazát kezelték egy nemzetállamon belüli, az utóbbi időben pedig globális vonatkozásban. Az elemzés, a szakpolitikai iránymutatás és a kivitelezés fázisait

azonban a beavatkozás és a hatás szintjei szerint szét kell választani. A szociálpolitikai szakembernek a társadalomtudományi szakértelmét mindig az elemzés megfelelő egységeiben kell alkalmaznia. Példának okáért egy fejlesztési terv hatásainak és szakpolitikai implikációinak felmérésekor feltétlenül meg kell különböztetni az olyan kulcsfontosságú társadalmi egységekre gyakorolt hatásokat, mint a társadalmi osztály, a társadalmi nem, az életkor, vagy az etnikum által differenciált csoportok. Más esetben a háztartás lehet az elemzés legmegfelelőbb egysége, míg az egyén szintjére való további lebontás olyan újabb részleteket tárhat föl, amelyek az elemzés magasabb szintjein nem derülnek ki.

A szociálpolitika alkalmazási területe a különböző intézményi hozzájárulások vonatkozásában szintén releváns, mivel az állam és a civil társadalom által betöltött szerepek változnak, és a társadalmi szabályozás multi-organizációs jelenséggé válik. A térbeli vagy földrajzi jellemzők a társadalmi választóvonalakat keresztezve mind a helyi és regionális dimenziók, mind a nemzetállami és nemzetközi aspektusok vonatkozásában kulcsfontosságú tényezőket tárhatnak fel. Ezek a megkülönböztetések alapvetőekké válnak egy olyan fejlesztéspolitikai „klímában", amikor nagy hangsúlyt fektetnek a döntéshozatal decentralizációjára és a helyi részvételre. Az alkalmazási terület egy további eleme pedig az idő kérdéséhez kapcsolódik, ugyanis a társadalmi következmények és a szakpolitikai előírások különbözőképpen és jelentősen változhatnak rövid, közép és hosszútávon. Ebből kifolyólag a szociálpolitikai elemzésnek és iránymutatásnak az alkalmazási terület kijelölésében szükségképpen tekintetbe kell vennie a társadalmi, térbeli és időbeli dimenziókat.

A szociálpolitika céljai

A szociálpolitika tevékenységi körének fent leírt szélesedése – a jótékonysági tevékenységtől és a jóléti szolgáltatásoktól az átfogóbb, az egész megélhetésre fókuszáló felfogás felé – szükségszerűen maga után vonja mind a szakpolitikai célok, mind az azok eléréséhez szükséges intézménytípusok megsokszorozódását. Ennek következtében szerteágazóak lettek a szociálpolitika célkitűzései, számos ambiciózus ideált felölelve, amelyeket - némelyek véleménye szerint - a fejlesztési célú szervezetek legalábbis részben elfogadnak. Ebbe a csomagba beletartozik a szegénység csökkentése, a szociális háló, a kirekesztés elleni küzdelem, az emberi jogok védelme, sőt még azon természeti erőforrások megóvása is, amelyek a déli féltekén sok ember megélhetésének az alapját képezik.

A szegénység enyhítése

A szegénység csökkentése gyakorlatilag az összes fejlesztési ügynökség és kormányzat szociálpolitikai napirendjének az első helyén szerepel, legalábbis a retorika szintjén. Azonban nagy különbségek vannak a tekintetben, hogy miképp definiálják a szegénységet, és következésképpen abban is, hogy hogyan lehet a leghatékonyabban küzdeni ellene. A szegénység definíciói az amerikai dollárban kifejezett abszolút szegénységi küszöbtől a relatív szegénység és depriváció alapján meghatározott egyenlőtlenségig terjednek, továbbá az utóbbi időben az olyan többdimenziós fogalmakig is, amelyek kombinálják az anyagi és a nem anyagi szükségleteket. A szegénységi küszöbbel való mérés egyszerűsége folytán népszerű a kormányzatok körében, továbbá kétségkívül azért is, mert könnyű politikai célokra manipulálni, hiszen a szegénységi küszöb egyszerű áthelyezésével a nélkülözés kisebb vagy nagyobb fokát lehet kimutatni. A relatív szegénység és egyenlőtlenség viszont olyan fogalmak, amelyek politikai érzékenységük és nehezen operacionalizálható jellegük miatt

egyre népszerűtlenebbek a hivatalos fejlesztési szervezetek körében. Azok a különösképpen (bár nem mindig) a radikális baloldalhoz és a központosított tervezéshez kötődő szakpolitikák, amelyek olyan kötelező vagyoni redisztribúciót írtak elő a szegénység kiküszöbölése érdekében, mint például az átfogó földreform, kimentek a divatból. Ha a redisztribúció végbemegy egyáltalán, az csak helyi vagy rétegspecifikus válságokra adott válaszként jelentkezik, amelyek során a helyi szervezetek és társadalmi mozgalmak indítanak kezdeményezést a megélhetés biztosítására; erre egy jó példa a földnélküliek mozgalma Brazíliában. Ezen kívül az ilyesfajta átalakításokat egyre inkább piaci alapú megközelítésben hajtják végre. Példának okáért a potenciális konfliktusok megelőzése érdekében a termőföldet nem kisajátítják, hanem önkéntes adás-vétel során föld-bankokon vagy más mechanizmuson keresztül.

A különösen sebezhető csoportok abszolút szegénységének enyhítéséhez kapcsolódik egy másik szociálpolitikai cél, a kilencvenes években megfogalmazott szociális védelem. A Világbank szerint (1990, 2001) a fejlesztés gazdasági prioritásának továbbra is annak kell lennie, hogy a munka termelékenységének növelésén keresztül maximalizálják a szegények lehetőségeit. Ehhez kapcsolódóan alapvető szociális szolgáltatásokat kell nyújtani az egészségügy, az oktatás, a családtervezés, a táplálkozás és az alapfokú oktatás terén. A fenti két megközelítés együttes alkalmazása állítólag a szegénység jelentős csökkenését érte el Indonéziában és Malajziában a nyolcvanas évek folyamán (World Bank,1990). Nem biztos azonban, hogy ezek az intézkedések elégségesek a nagyon gyengék és sebezhetők védelméhez. Az ilyen esetekben a szociális alapokból finanszírozott célzott transzferek és biztonsági hálók szükségesek, hogy megvédjék azokat, akik nem húznak hasznot közvetlenül a gazdasági növekedésből vagy a szociális ellátásokból. Olyan rendkívüli intézkedések, mint az élelmezési programok, szükségesek lehetnek ugyan, de a szociális védelem politikája eltér a puszta jótékonyságtól, mivel az a célja, hogy támogassa az embereket a saját hosszú távú megélhetési stratégiájukban a fokozott sebezhetőség vagy magas kockázat időszakaiban. Ebből kifolyólag a szerkezeti átalakítás nyomában különféle szakpolitikai válaszok születtek, olyanok, mint a munkahelyteremtés, a mikrohitelezési és biztosítási programok. Talán kissé elkésetten, de a kilencvenes években felismerték, hogy a hátrányos helyzetet a szegénység és az egyenlőtlenség mellett a kirekesztés mechanizmusa is állandósíthatja. Számos tényező együttes hatására a népesség nagy szegmensei marginalizálódhatnak vagy kirekesztődhetnek abból, hogy teljes értékű módon részt vegyenek a mainstream gazdasági, társadalmi és politikai életben. Az ezt okozó tényezők kötődhetnek a társadalmi osztályhoz, kaszthoz, etnikumhoz, valláshoz, kultúrához, életkorhoz vagy társadalmi nemhez. Az továbbra is vitatott kérdés, hogy a kisebbségekkel kapcsolatban az iparosodott társadalmakban kialakított kirekesztésre vonatkozó fogalmak ugyanúgy alkalmazhatóak-e a déli féltekén is, ahol a tömeges szegénység és a strukturális marginalizáció problémái az uralkodóak. Mindazonáltal egyre fontosabb szociálpolitikai cél lett azon jelentős csoportok társadalmi integrációja és befogadása, amelyeket aktívan diszkriminált, és ezáltal a szegénység és a sebezhetőség csapdájába zártak. A szociálpolitikai teendői között egyre magától értetődőbben jelentkezik az a cél – mint a felmérés és a beavatkozás specializált területe –, hogy javítsanak sok nő, a bennszülött népesség, az idősek és a társadalmi ranglétra alján elhelyezkedő olyan csoportok sorsán, mint a kitaszított kasztok és az utcagyerekek.

Szociálpolitika és emberi jogok

Tehát mint láttuk, a jóléti szolgáltatások hagyományos biztosítása mellett legitim szociálpolitikai célkitűzésként fogalmazódott meg a szegénység csökkentése, a szociális védelem, a megélhetés erősítése és a kirekesztés elleni küzdelem. A kilencvenes évek közepe óta az emberi jogok kérdése és a társadalmi igazságosság előmozdítása is megjelentek a szociálpolitika céljai között. Jó néhány, az alapvető szabadságjogokkal foglalkozó emberi jogi dokumentum látott napvilágot a 2. világháborút követő időszakban. A *Nemzetközi Emberi Jogi Kódex* az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából* (1948), a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmányából* (1966) és a *Gazdasági, Szociális és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmányából* (1966) áll. Ezeket a dokumentumokat követte a nők ellenei diszkrimináció konvenciója, CEDAW (1979), a kínzás tilalmának konvenciója, CAT (1984) és a gyermekjogi konvenció, CRC (1989). A Gazdasági, Szociális és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezménye 1976-ban lépett hatályba, amikorra is 142 ország ratifikálta; ez az egyezmény vezette be a jogokra fókuszáló megközelítést a fejlesztéspolitika terén.

A polgári és a politikai szabadságjogokra helyezett kezdeti hangsúlyt később kiegészítette a gazdasági, szociális és kulturális jogok előmozdításának igénye, ami kapcsolatot teremtett a fejlesztéspolitikával és a szociálpolitikával. A múltban rendszerint úgy tekintettek az emberi jogok kérdésére, mint ami a nemzetközi jog és a jogtudomány területére tartozik, és amihez képest a társadalomtudósok egy párhuzamos, de különálló úton folytatják tevékenységüket az alapvető szabadságjogok kiterjesztése érdekében. A legfontosabb nemzetközi szervezetek, mint a Világbank és az UNDP (Egyesült Nemzetek Fejlesztési Programja) már régóta hangoztatták az oktatás, a megfelelő egészségügy és más alapszükségletek fontosságát. Ugyanakkor ezeket a szakpolitikai javaslatokat gyakran instrumentalista köntösbe öltöztették, és azzal igazolták őket, hogy hozzájárulnak a gazdasági és társadalmi fejlődési mutatók javításához, nem pedig azzal, hogy önmagukban alapvető emberi jogot jelentenek. Később viszont az emberi jogi aspektust formálisan is megfogalmazták az *ENSZ Nyilatkozatában a Fejlődéshez Való Jogról* (1986), amely egy szintre helyezte a gazdasági, szociális és kulturális jogokat a polgári és politikai jogokkal. Az utóbbi időben a ’környezetvédelemhez kötődő emberi jogok’ fogalma is létjogosultságot nyert, amely a tiszta és biztonságos környezethez való jogon alapul, valamint azon, hogy az embereknek szabadságukban áll részt venni a környezetvédelemhez kapcsolódó döntéshozatalban (IIED 2001).

Napjainkban egyre inkább közeledik egymáshoz a jogi és a fejlesztéspolitikai diskurzus, ezért egyre inkább úgy tekintenek az emberek alapvető jogainak érvényesítésére, mint amely a fejlesztési folyamat szerves és lényegi részét képezi. „Az emberi jogok azt a bátor eszmét fejezik ki, hogy minden embernek joga van olyan társadalmi berendezkedéshez, amely megvédi a legrosszabb visszaélésektől és deprivációktól – és amely biztosítja a méltó élethez szükséges szabadságot” (UNDP, 2000:2). Az emberi jogi megközelítés azzal a fogalommal gazdagítja a fejlesztéspolitikát, hogy az emberek jogosultak arra, hogy alapvető szükségleteiket kielégítsék és hogy a hatalmon lévők kötelesek, erkölcsi értelemben is, ezt a folyamatot előmozdítani. A jogi alapú megközelítés azzal, hogy büntethetőséget tulajdonít azoknak, akik kudarcot vallanak ezen javak biztosításában, bevezeti a számon kérhetőség mozzanatát, amely erőteljes eszközzé válhat a változásért küzdő civil szervezetek kezében. Végső soron tehát az átfogó jellegű szociálpolitika, amelynek célja a szegénység és az egyenlőtlenség csökkentése, a szociális alapellátás biztosítása, a kirekesztés elleni küzdelem és a megélhetés fenntartása, csak olyan politikai környezetben valósítható meg, amely ezzel egyidejűleg minden egyes állampolgára számára érvényesíteni kívánja az emberi jogokat.

A szociálpolitika intézményei

A szociálpolitika területén négy fő intézményi szereplő van: az állam, a civil társadalom, az üzleti szektor és a nemzetközi fejlesztési illetve pénzügyi szervezetek. Hagyományosan az államot tartották a szociálpolitikai rendszer elsődleges szereplőjének, és a szociális reform fő mozgatójának. Ez a felfogás különösen a szociálpolitika szűkebb értelmezéseihez illeszkedik. Ezek vagy úgy tekintenek a szociálpolitikára, mint amely az olyan társadalmi patológiák, mint a bűncselekmények és a bűnelkövetés „orvoslása" érdekében biztosítja a reziduális szükségleteket, vagy úgy, mint amely a szociális szolgáltatások államilag finanszírozott inkrementális bővítését jelenti abból a célból, hogy megfeleljen az egyre növekvő városi népesség igényeinek. A nyolcvanas évek óta azonban ez a kép jóval összetettebb lett, mivel a szociálpolitikai célkitűzések oly módon szélesedtek ki, hogy immár magukba foglalják az emberi fejlődéssel kapcsolatos igények szélesebb skáláját, beleértve a szegénység enyhítését és a megélhetés fenntartását is.
A szociálpolitikai működési terének ezt a bővülését az mozdította elő jelentős mértékben, hogy számos olyan intézmény lépett színre, amely korábban a túlnyomórészt a központi kormányzat által dominált fejlesztéspolitikai tervezés és kivitelezés mellékszereplőjeként működött. Ezek közé az intézmények közé tartoznak a civil társadalom szereplői, vagyis a nem-kormányzati szervezetek, a helyi egyesületek, a társadalmi mozgalmak, a szakszervezetek, az egyházak és némely esetekben még a privát szféra képviselői is. Ezek nyomást gyakoroltak az olyan nagy nemzetközi fejlesztési és pénzügyi intézményekre, mint a Világbank és az IMF, sőt a bilaterális segélyszervezetekre is, annak érdekében, hogy azok az emberi szükségletek irányába fogékonyabb és érzékenyebb magatartást alakítsanak ki. Ugyanakkor ezek a nemzetközi szervezetek a korábbinál átfogóbb társadalom- és gazdaságpolitikai követelményeket fogalmaztak meg, ami szükségessé tette számos civil együttműködő részvételét a szakpolitikai tervezésben és kivitelezésben, hogy előmozdítsák a szegénység enyhítését, a társadalmi igazságosságot és a fenntartható fejlődést. Az állam, a civil társadalom és a nemzetközi fejlesztési szervezetek mellett az üzleti szektor is egyre inkább részt vesz a szociális kérdések megtárgyalásában és a szakpolitikai párbeszédben.

Az állam

Még mindig megalapozott az az állítás, hogy az állam továbbra is a legfontosabb szociálpolitikai intézmény, annak ellenére, hogy számos esetben kudarcot vallott és annak ellenére is, hogy a nemzetközi pénzügyi szervezeteknek a belpolitikai ügyekre gyakorolt hatása egyre növekszik. A fejlődő országokban a központi kormányzat kiadásai a GDP 15 százalékáról mintegy 25 százalékra nőttek 1960 és 1990 között (World Bank, 1997). A központi kormányzat még mindig a fő felelőse az olyan alapvető szociális szolgáltatásoknak, mint például az oktatás és az egészségügy, amelyek az összes fejlődő országot tekintve a közkiadások több mint 6 százalékát teszik ki (UNDP 2000). A szociális ellátásra költött kiadásokon kívül – és ez az előbbinél lényegesen fontosabb – a kormányzatok határozzák meg a fejlesztéspolitikai prioritásokat, és ebből következően az ezek által előidézett társadalmi hatásokat és szociálpolitikai következményeket is. Példának okáért, a vízierőmű-fejlesztéshez kapcsolódó nagyméretű népességmozgás társadalmi következményeinek és újratelepítési szakpolitikai következményeinek számos utóhatása lehet, nemcsak a közvetlenül érintett népességre, hanem a kitelepítettekre irányuló kormányzati szakpolitikára vonatkozóan is. Hasonlóképpen, óriási társadalmi hatásai vannak azoknak a hivatalos terveknek, amelyek célja a határ menti területek – mint az amazóniai esőerdő – fejlesztése és 'modernizálása' a gazdasági fejlődés és a nemzeti integráció érdekében, és ezeket a

döntéshozóknak kellőképpen tekintetbe kell venniük, amikor megfelelő válaszokat akarnak adni az emberek megélhetési szükségleteire.

Az 1970-es évekig a legtöbb fejlődő országban úgy tekintettek a központi kormányzati tervezésre, mint a gazdasági fejlődés elindításának kulcsára. A kormányzati terveket szakértők által tudományosan megalkotott modellnek tartották, amelyek garantálják a haladást, és legalábbis az ötvenes és a hatvanas években úgy tűnt, hogy a nemzetállami tervezés „… felsorakozott a nemzeti himnusz és a nemzeti lobogó mellé, mint a szuverenitás és a modernitás szimbóluma" (Waterston, 1965:28). A központi tervezés azonban csak korlátozott sikereket ért el, és messze alatta maradt a várakozásoknak. A hatvanas és hetvenes években elmozdulás volt tapasztalható – amit olyan nemzetközi szervezetek is támogattak, mint a Világbank – a projekttervezés mint a fejlesztés fő motorja irányába, amelyen keresztül a kormányzatok kivitelezték és kialakították a szakpolitikákat (Rondinelli 1983). A nyolcvanas évekre már egyértelművé vált, hogy más tényezők is megkérdőjelezik az államapparátus abbéli hatékonyságát, hogy előmozdítsa az átfogó gazdasági és társadalmi fejlődést. Ekkoriban lépett föl az Új Jobboldal, amely az úgynevezett 'Washingtoni Konszenzus' keretén belül a liberalizációt és privatizációt hangsúlyozó filozófiát hirdett, majd az évtized végén a kommunizmus rendszere összeomlott a Szovjetunióban és a Kelet-Európa államaiban. Az olyan neoliberális szervezetek, mint a Világbank és az IMF ebben az időszakban az állam leépítéséért szálltak síkra, és a központi tervezés minden formáját elítélték.

Azonban a kilencvenes években, minden jobboldali retorika dacára, egyértelműen kiderültek ezeknek a piaci alapú szakpolitikáknak a korlátai, különösen a fejlődő országok szerkezeti átalakításának és egyre növekvő szegénységének összefüggésében. Komoly kritika érte a Washingtoni Konszenzus hirdetőit, különösen az IMF-et, azt állítva, hogy csak növelték az eladósodott országok problémáit a szabadpiaci gazdaságpolitika és szociálpolitika rájuk erőltetésével (Stiglitz 2002). Hamarosan a Világbank is amellett tört lándzsát, hogy egyensúlyt kell teremteni az állam és a piac között, úgy, hogy mindkettő a maga sajátos és egymást erősítő módján járuljon hozzá a fejlesztési folyamathoz. Ez egyfajta szociáldemokrata stílusú középutas politikát, vagy későbbi közismert elnevezésével, a Harmadik Út politikáját jelentette (Világbank 1991, Giddens 1998). Így az állam fejlesztéspolitikai szerepét feltámasztották, de egyúttal újradefiniálták.

Az új recept szerint a központi kormányzatnak kevésbé beavatkozó módon, sokkal inkább a kiegyensúlyozott fejlődés előmozdítójaként kell viselkednie, azáltal, hogy kedvező feltételeket teremt, és azokra az alapvető területekre koncentrál, amelyeken a kormányzatnak sajátosan rászabott szerepe van. Ezek a kormányzati cselekvés prioritásával jellemezhető területek magukban foglalják a megfelelő jogi keretek megteremtését, a makroökonómiai stabilitás garantálását, az alapvető szociális szolgáltatásokba és infrastruktúrába való beruházást, a szegény és sebezhető rétegek védelmét a szociális hálón keresztül, valamint a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés szakpolitikáinak előmozdítását. Ezen túlmenően a felülről lefelé irányuló kormányzati szabályozáshoz képest alternatív ellenőrző mechanizmusokat is ki kell alakítani, például hatékony piaci alapú eszközök ösztönzését a hatékonyabb forráselosztás megvalósítása érdekében. Ide tartozik a kormányzati és üzleti (public-private) partnerségek, valamint belső „kvázi-piacok" kialakítása az olyan szolgáltatások biztosításában, mint az oktatás és az egészségügy, továbbá az állampolgári részvétel ösztönzése a közhivatalokat ellátók nagyobb elszámoltathatósága érdekében (Turner és Hulme 1997, Világbank 1997, 2002, Stiglitz 2002).

A kormányzati beavatkozásnak különböző szintjei léteznek a központi szinttől a tartományi intézményeken át egészen a helyi vagy települési adminisztrációig. Számos fejlődő országban találhatók a dzsungel, a hegyvidék vagy a sivatag miatt olyan nagy és áthatolhatatlan területek, amelyek elszigeteltségét gyakran csak fokozza a vidékfejlesztés szisztematikus negligálása a hivatalos politikában. Ugyanígy fokozhatja elszigeteltségüket a fejletlen kommunikációs infrastruktúra is. Gyakran előfordul, hogy ezeken a területeken a központi kormányzat jelenléte és képviselete gyenge. Ilyen esetekben, bár központilag határozzák meg a nemzetállami szakpolitikákat, a kivitelezésük nagymértékben függ a regionális és helyi politikai erők és bürokratikus struktúrák összjátékától. A fővárosban székelő kormányzatra gyakran úgy tekintenek, mint amely elvesztette a kapcsolatot a helyi emberekkel és azok igényeivel, és úgy vélik, hogy a szigorúan központosított döntéshozatali eljárások és finanszírozási gyakorlatok az erőforrások kevéssé hatékony és hatástalan felhasználásához vezetnek.

Ezért egyre inkább úgy tekintenek az államapparátuson belül a hatáskörök és az erőforrások decentralizációjára, mind területi, mind funkcionális értelemben, mint a fejlesztéspolitika (beleértve a szociálpolitikát) racionalizálásának legfőbb eszközére. Többféleképpen értelmezhető a decentralizáció fogalma (Rondinelli 1983, Turner és Hulme 1997). A legtöbb esetben ez bizonyos mértékű „dekoncentrációt" jelent, vagyis a tervezést, a költségvetés fölötti ellenőrzést (beleértve az elszámoltathatóságot is) és a hozzá kapcsolódó döntéshozatalt illető hatáskörök áthelyezését a központi szervektől a helyi önkormányzati vagy félállami szervezetekhez és a kormányzat által finanszírozott, de attól függetlenül cselekvő „kvázi" NGO-khoz. A doktrinerek azonban amellett érvelnek, hogy a valódi decentralizációnak magában kellene foglalnia a hatalom „devolúcióját", vagyis alsóbb szintekre való delegálását a helyi választóközönségnek felelős, regionális kormányzatokhoz. A decentralizációról folyó vita az utóbbi időben szorosan összekapcsolódott a nem központi szintű szociális szolgáltatási funkciók privatizációjának kérdésével, ilyen például az állami funkciók kiszervezése, és a voucher rendszer bevezetése az egészségügyben vagy az oktatásban.

A fejlesztési problémákra való általános gyógyírként harangozták be az állami decentralizációt – csakúgy, mint a hozzá kapcsolódó „közösségi részvétel" fogalmát is – és azt tartják róla, hogy számos potenciális előnnyel rendelkezik. Ezek az előnyök a következők: (a) nagyobb fogékonyság a helyi szükségletek iránt és a helyi sajátosságoknak megfelelő, esetenként kialakított tervezés, (b) a helyi érdekeltségű munkatársak erősebb motivációja és nagyobb kapacitása megnövekedett felelősségi körükre való tekintettel, (c) csökkenő munkateher a központi szerveknél, mert helyi képviselőik átvesznek számos, hozzájuk delegált feladatot, (d) a szervezetek közötti jobb koordináció helyi szinten, és (e) a kormányzat nagyobb elszámoltathatósága a helyi részvételen keresztül (Rondinelli 1983, Turner és Hulme 1997).

Azonban a decentralizáció számos veszélyt is rejt magában, ha az csak kirakat, vagy ha az elszámoltatás semmilyen hatékony mechanizmusát nem tartalmazza. Nyomós érveket hoztak fel amellett például, hogy a decentralizációs politika számos afrikai országban, mint Kenya, Uganda és Tanzánia, csupán annak álcázására szolgált, hogy lényegében autoriter rezsimek a hatalmat központi kézben tartsák (Kitching 1982). Ugyanakkor bizonyos sikereket értek el Indiában a helyi önkormányzat *'panchayati raj'* rendszerével, valamint a Fülöp-szigetek esetében is (Turner és Hulme 1997). Figyelemre méltó eredményeket értek el a szociális ellátás javítása terén is, amikor megtalálták a helyes egyensúlyt a központi és a helyi szerepek és hatáskörök között, mint ahogyan az az egészségügy területén sikerült például Brazília észak-keleti Ceará államában (Tendler 1995). Latin-Amerikában azonban a decentralizációs

politika hatékonyságát az egyenlőség és az eredményesség előmozdítása terén rendszerint aláásták bizonyos tendenciák. Ennek oka vagy a központi kormányzat továbbélő bürokratikus beidegződései, vagy a helyi elitek hatalomhoz való ragaszkodása volt. A helyi elitek ugyanis általában továbbra is ellenőrzést gyakoroltak a helyi erőforrások fölött vagy erő alkalmazásával, vagy kiépített kliensrendszereken keresztül. Mint azonban a továbbiakban látni fogjuk, ezt a monopóliumot egyre inkább kikezdték a megélhetésüket védő civil szervezetek.

Civil társadalom

Az állam részleges leépítését és szerepének módosulását, vagyis hogy a fejlesztéspolitikában egyedüli szereplőből a partnerek egyikévé vált, a civil társadalom szervezeteinek gyors növekedése kísérte. A 'civil társadalom' olyan szereplők gyűjtőfogalma, amelyek kulcsfontosságúvá váltak a szociálpolitika tervezésében és kivitelezésében. Ide tartoznak mind a belföldi mind a nemzetközi nem-kormányzati szervezetek (NGO), a helyi és közösségi alapú egyesületek (mint a falusi egyesületek), a szakszervezetek és az egyházak csakúgy, mint a társadalmi mozgalmak, amelyek egyesíthetnek egy vagy több civil szervezetet egy adott ügy érdekében. Egyre fontosabb alkategóriát jelentenek ebben a csoportban a vallási vagy 'hit alapú' szervezetek. Latin-Amerikában például a katonai diktatúra évei alatt a hetvenes és nyolcvanas években a katolikus csoportosulások kulcsfontosságúnak bizonyultak a radikális közösségi cselekvés és politikai tiltakozás beindításában. A protestáns és evangélikus egyházak pedig az utóbbi időben bővítették jelentősen befolyásukat a régióban, hitéleti és közösségi tevékenységükön keresztül. Időnként az üzleti szektort is a civil társadalom részének tekintik, de mi itt külön kezeljük.

A nem-kormányzati szervezetek jelentik talán a legfontosabb kapcsot, mivel tevékenységük számos okból alapvető jelentőségű. Ők hozzák össze a változások érdekében nélkülözhetetlen összetevőket: a tömeges helyi mozgósítást, a szélesebb körű politikai támogatást bizonyos ügyek érdekében, akár nemzeti, akár globális szinten, és ők biztosítják a pénzügyi támogatást ott, ahol az erőforrások csekélyek vagy nem is léteznek. A nem-kormányzati szervezetek a hetvenes évek elején még viszonylag jelentéktelen szerepet játszottak, főleg mint segélyszervezetek működtek, de napjainkban már a szociálpolitika és a fejlesztés alapvető hozzájárulói. Fontosságukat mutatja, hogy a nyugati segélyek mintegy 12%-a nem-kormányzati szervezeteken keresztül ér célba (Clark 1991, UNDP 2000). A nem-kormányzati szervek nettó összegben több forrást szolgáltatnak, mint a Világbank. Megalapozottan érvelhetünk azonban amellett, hogy a nem-kormányzati szervezetek fejlesztési és szakpolitikai hatása arányaiban még annál is sokkal nagyobb, mint amit önmagukban ezek a számadatok mutatnak. Clark (1991) a belföldi és a nemzetközi fejlesztés NGO-funkcióinak hat fő típusát különbözteti meg, amelyek egyáltalán nem zárják ki egymást.

- *A segélyezési és jóléti szervezetek*: ide tartoznak a Katolikus Segélyszolgálatok és a misszionárius társaságok, amelyek vészhelyzetben és jótékonysági céllal végzik tevékenységüket.

- *Technikai innovációs szervezetek*: ezek saját úttörő projektjeiket hajtják végre, és ide tartozik az Intermediate Technology Development Group (ITDG) és az Aga Khan Alapítvány.

- *Közszolgálati tevékenység ellátására szerződtetett vállalkozók*: ezek szorosan együttműködnek a kormányzati és hivatalos segélyszervezetekkel az olyan területekhez köthető szolgáltatások nyújtására, mint az egészségügy, az alapfokú oktatás és a mikrohitelek biztosítása, ahol korlátozott a kormányzati forrás; ilyenekre példa a CARE és más szociális alapok. Ezen a téren némely NGO olyan erősen függ a kormányzati finanszírozástól, hogy az már gyakran aláássa a függetlenségüket.

- *Helyileg beágyazódott fejlesztési ügynökségek*: ezek a helyi közösségen alapuló projekteket hajtanak végre, és adott esetben, ahogy szerepkörük bővül, szerepet vállalhatnak jelentősebb szakpolitikai változtatásért való lobbizásban is. Példaként ide sorolható az Oxfam, az ActionAid, a Save the Children, a Bangladesh Vidékfejlesztési Bizottság (BRAC) és a brazil FASE.

- *Helyi fejlesztési szervezetek vagy mozgalmak*: ezek a déli féltekén található helyi, közösségi alapú NGO-k, a megélhetésért folytatott küzdelmükben gyakran kapcsolatban állnak a helyi beágyazottságú fejlesztési ügynökségekkel, és időnként külső anyagi támogatást is kapnak. Ezek sokszor kisméretű kezdeményezések, de van arra is példa, hogy az egymáshoz kapcsolódó helyi mozgalmak széles hálózatát fogják össze. Erre jó példa a SEWA Indiában, a Grameen Bank Bangladeshben és a földnélküliek mozgalma Brazíliában. Ezek a helyi szerveződések az NGO kapcsolataikkal összefogva politikai változásokat is elérhetnek, mint például a fenntartható mezőgazdaság elterjesztését a kisgazdálkodók körében (Farrington és Bebbington 1993, Blauert és Zadeck 1998).

- *Különböző támogatói csoportok és hálózatok*: ezek nem hajtanak végre saját projekteket, hanem a politikai reformok elérése érdekében végzik oktatási célú és lobbi tevékenységüket. Számos eset hozható fel példaként arra, hogy az ilyen civil illetve nem-kormányzati kezdeményezés jelentős befolyást gyakorolt a szakpolitika alakítására és megvalósítására. Ezek között sorolható fel például a Világbank és más fejlesztési szervezet által a kilencvenes években bevezetett, az újratelepítési politikára vonatkozó átfogó irányelvek esete. Ide tartozik még az anyatejjel való szoptatást helyettesítő tejpor használata elleni kampány és a célok széles skálájáért – a fenntartható erdőgazdálkodástól a globális felmelegedés megakadályozásáig – küzdő környezetvédelmi csoportok tevékenysége is. Ezen kívül ide sorolhatunk még olyan kezdeményezéseket is, mint az adósság elengedésért folytatott kampány vagy a globalizációellenes mozgalom (Keck és Sikkink 1998).

A nem-kormányzati szervezetek állammal való kapcsolata nagyban meghatározza, hogy milyen mértékben tudnak hozzájárulni a fejlesztési folyamathoz, attól függően, hogy ezek az önkéntes szervezetek a kormányzattal párhuzamosan tevékenykednek, esetleg vele kifejezetten ellentétesen, vagy pedig a gyengébb társadalmi csoportok képviseletének és alkuerejének erősítőjeként működnek. Ebben az értelemben ugyan jelentős elmozdulást figyelhetünk meg a civil szervezetek hozzáállásában a „kínálati oldal" felől (technikai szerep, projektszervezési tevékenység) a „keresleti oldal" felé (átpolitizált szerep, reformok követelése) (Edwards és Hulme 1992, Clark 1995), de ha globálisan nézzük, akkor a kép még mindig nagyon vegyes. A világ bizonyos részein, mint például az indiai szubkontinensen, egyesek szerint az NGO-k sokkal szorosabban működnek együtt a kormányzattal, ami esetleg függetlenségük megkurtítását is jelentheti. Ezzel szemben más térségekben, mint mondjuk Latin-Amerikában, az NGO-k általában sokkal konfrontatívabban és nyíltabb ellenállást

mutatva viszonyultak a kormányzati szakpolitikákhoz, például a környezetvédelem és az őslakos indiánok ügyének esetében; míg az afrikai helyzet ennél vegyesebb képet mutat (Turner és Hulme 1997).

A nem-kormányzati szervezeteknek vannak bizonyos előnyeik a közszféra szerveivel szemben. Az NGO-k elvileg az önkéntesség és a helyi részvétel elvén, és nem a fölülről lefelé működő utasítási rendszeren alapulnak. Az NGO-k feladatorientáltak, és tagjaik elkötelezettek bizonyos szociális és fejlesztési célok elérése mellett, szemben azokkal, akik csak eszköznek tekintik ezeket a célokat a politikai befolyás növelése érdekében. Nagyobb fogékonyságot tulajdonítanak továbbá a nem-kormányzati szervezetek az emberek megélhetési szükségletei iránt, és gyakran több szakértelmet is mutatnak. Továbbá, kisebb méretük és a bürokrácia hiánya rugalmasabbá és fogékonyabbá is teszi őket, megadva nekik a szabadságot, hogy akár megkérdőjelezzék a hivatalos fejlesztéspolitikai prioritásukat.

Az utóbbi időben azonban óvatosabb hangok is hallatszanak azt illetően, hogy mennyiben feleltek meg a nem-kormányzati szervezetek a velük szemben támasztott elvárásoknak. Erényeik ellenére az NGO-k, bár korábban ezt tartották róluk, nem jelentenek általános gyógyírt a szociális fejlesztési problémák megoldására. Az, hogy az NGO-k szerződtetett szolgáltatókként és projektkivitelezőkként működnek, erősen függővé teheti őket a kormányzat és a nemzetközi ügynökségek pénzügyi támogatásától, ami kikezdheti a hagyományos autonómiájukat, vagyis túl közel kerülhetnek az államhoz, és gyengülhet kapcsolatuk a helyi közösségekkel (Hulme és Edwards 1997). A nem-kormányzati szervezetekkel szemben az egyik leggyakrabban megfogalmazott kritika az, hogy – szemben a kormányzatokkal – nyilvánosan szinte egyáltalán nem elszámoltathatóak (Edwards és Hulme 1995). Az NGO-k erősségét jelentő sokszínűségük egyben gyengeségüket is jelentheti, mivel pusztán sokféleségük és egymással ellentétes filozófiáik okán is időnként problematikus, ha éppen nem lehetetlen a hatékony koordináció közöttük. Sajnos gyakran a versengés és a rivalizálás jellemzi egymáshoz való viszonyukat, nem pedig az együttműködés. Ezen kívül számos országban az NGO-k magasabb fizetést és jobb munkakörülményeket tudnak nyújtani a kormányzati szerveknél, és ez a közszférából való ’agyelszíváshoz’ vezet.

Turner és Hulme (1997) szerint a jövőben a nem-kormányzati szervezeteknek fel kell ismerniük korlátaikat, és el kell ismerniük azt a tényt, hogy bár rendelkeznek bizonyos komparatív előnyökkel, mégsem léphetnek az állam helyébe. Ehelyett, érvel a két szerző, a nem-kormányzati szervezeteknek a civil társadalmat kell segíteniük abban, hogy hatékonyabban és koherensebben fogalmazhassa meg az emberek szükségleteit, és így tárgyalhasson az államapparátussal. Ezzel egy időben a civil társadalom nagyobb nyilvános elszámoltathatóságot is követelnie kell. Ez különösen fontos a szociális kiadások allokációjáról és az átláthatóság szükségességéről folyó vitákban, annak érdekében, hogy csökkentsék a helytelen költekezés veszélyét. A nem-kormányzati szervezeteknek – akár a szembenállás, akár az együttműködés taktikáját választják – mindenképpen nagy szerepük van annak biztosításában, hogy a kormányzatok hatékonyan kezeljék a társadalom szegényebb és depriváltabb csoportjainak szükségleteit, amelyeket rendszerint negligálnak a döntéshozatali folyamat során.

A magánszektor

A szociálpolitikáról folyó diskurzus sokszor csaknem kizárólag az állam és az NGO-k szerepére összpontosít, nem véve figyelembe az üzleti szektor egyre növekvő hatását az emberek életére. A magánszektor legalább három tevékenységi körből áll: (a) a cégek és vállalkozások formális gazdasága, (b) a déli féltekén olyannyira jelentős informális gazdaság, és (c) a nemzetközi üzleti világ és a transznacionális vállalatok. Mindegyikük tevékenységének van szociálpolitikai vonzata, amennyiben munkahelyeket vagy éppen munkanélküliséget teremtenek, béreket, fizetéseket és más juttatásokat nyújtanak, továbbá olyan tevékenységeket folytatnak, amelyek mélyreható gazdasági, társadalmi és környezeti hatást gyakorolhatnak. Valóban, úgy is tekinthetünk a magánszektorra, mint a színtér legfontosabb szereplőjére, különösen azokban az országokban, ahol az állam viszonylag gyenge és kevéssé hatékony és/vagy az üzleti érdekek szoros befolyása alatt áll. Az üzleti érdekek uralmára a sztereotip példát a közép-amerikai nyersanyag exportáló országok jelentik (Burbach és Flynn 1980). Jól illusztrálja a nagyvállalatok potenciálját az a tény, hogy az ötszáz legnagyobb vállalat állítja elő a világ össztermékének 30%-át, a világkereskedelem 70%-át és az összes befektetés 80%-át (Griesgraber és Gunter 1996).

A gazdasági stabilizáció és átalakítás kontextusában lezajlott liberalizáció és privatizáció mutatta meg leginkább a nyilvánvaló és közvetlen kapcsolatot az üzleti világ és a szociálpolitika között, vegyes eredménnyel. Az állami vagyon magántulajdonba adása a közlekedésben, a telekommunikációban és más szektorokban Latin-Amerikában a kilencvenes években még közhasznúnak bizonyulhat azáltal, hogy hatékony és költséghatékony szolgáltatásokat nyújt (Whitehead 2000). A Chilében és a Brazíliában privatizált egészségügy és nyugdíjbiztosítás, valamint a belső piacok és a magánegyetemek bővülése segítheti az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférést, legalábbis a társadalom néhány szegmense számára. Az egészségügyi és oktatási szolgáltatások kiszervezése vagy 'tercierizálása' az államtól a magánszektor felé napjainkra már bevett gyakorlattá vált. Az, hogy a mezőgazdasági területeken az üzleti magánérdekeket képviselő szarvasmarha-tenyésztők, fakitermelő vállalkozások és olajvállalatok megszerezték a korábban közös tulajdont, erősen negatív hatást gyakorolt a helyi őslakos népesség megélhetésére az Andok fennsíkjain és az Amazonas medencéjében. Ez a folyamat tömeges tiltakozó reakciókat, valamint olyan alternatív politika iránti igényt váltott ki, amely biztosítja a fejlődés fenntarthatóbb formáit (Hall 2000a).

Azonban a szociálisan és környezetei szempontból fenntartható fejlődést gazdaságilag működőképes gyakorlattal kell alátámasztani. Példának okáért, ha azt akarjuk, hogy az extraktivizmus és az agro-erdészet váltsa fel a romboló irtásos-égetéses gyakorlatot, és ezáltal csökkentse az erdők eltünésének mértékét, akkor piacot kell teremteni a nem faanyag alapú erdészeti termékeknek, amelyek így megfelelő jövedelmet biztosíthatnak az ilyen jellegű vállalkozások számára. Máskülönben az alternatív projektek össze fognak omlani, amikor a külső támogatás megszűnik, és velük együtt a projektben érintett termelők megélhetése is ellehetetlenül. A magán üzleti szektornak tehát egyértelműen kulcsszerepe van abban, hogy segítsen kialakítani és fenntartani környezetbarát piacokat, amire jó példát szolgáltat a zöld, ellenőrzött feltételekkel végzett fakitermelés, amely nem jár káros társadalmi vagy ökológiai hatásokkal.

Miután a déli féltekén folyamatosan bővülő belföldi üzleti szektorhoz hozzáadódik még mintegy ötvenezer multinacionális szinten működő vállalat, a vállalati társadalmi felelősségvállalás (corporate social resposability, CSR) kérdésének fontossága jelentősen

megnőtt az utóbbi években. A magánszektor társadalmi felelősségvállalása azt jelenti, hogy „egy vállalat kapcsolatrendszerébe nemcsak az ügyfelei, a beszállítói és az alkalmazottai tartoznak, hanem más csoportok is, és annak a társadalomnak a szükségletei, az értékei és a céljai, amelyben a vállalat működik" (UN, 2000a:2). Számos vezető vállalat napjainkban önként eleget tesz az átláthatóság és elszámoltathatóság követelményeinek a „társadalmi beszámoló" vagy a „társadalmi elszámolás" gyakorlatán keresztül. Ezek az új gyakorlatok részben a civil társadalom növekvő nyomásának köszönhetik létrejöttüket, különösen azoknak az erőteljes nemzetközi kampányoknak, amelyek pellengérre állították („name and shame") a társadalmi és környezetei visszaélésekkel vádolt nagyvállalatokat. Jól ismert példa erre a gyermekmunka elleni kampány az indiai szőnyegkészítő ipar esetében. Komoly tiltakozások és jogi eljárások indultak az olajkitermelő vállalatok, például a Texaco és a BP, társadalmilag és ökológiailag visszás lelőhelykutatási tevékenysége ellen az Amazonas dzsungelének ecuadori és perui őslakosok által lakott területein; ehhez hasonló tiltakozást váltott ki a Shell tevékenysége Nigéria ogoni népesség által lakott területén (Vidal 1999, Kimerling 2000). A nyilvános elítéléstől való félelem mellett a vállalatokat az is ösztönzi a társadalmilag hasznos tevékenységük nyilvánosságra hozására, hogy a FTSE4Good és a Dow Jones fenntarthatósági indexei rangsorolják a vállalkozásokat a társadalmilag felelős befektetési gyakorlatuk tekintetében. Kutatások kimutatták, hogy a vállalatok szociális programjai gyakran olyan mellékhatással járnak, hogy odavonzzák és megtartják a szociálisan érzékeny munkatársakat, különösen – a 2001. szeptember 11-i tragédiát követően – az olyan egyének esetében, akik személyesen is hozzá akarnak járulni a társadalom javához (Murray 2001).

A társadalmi felelősségvállalásnak (CSR) különböző dimenzióit különböztethetjük meg: (a) *jogi* dimenzió: ez magában foglalja a helyi törvények betartását és a nemzetközi irányelvek követését olyan kérdésekben mint a munkaügy, az emberi jogok és a környezetvédelem; (b) *jótékonysági* dimenzió: a vállalatok gyakran adományoznak pénzt és más forrásokat jótékony célra, hogy jól láthatóan bizonyítsák elkötelezettségüket a társadalmi felelősségvállalás, a szegénység enyhítése és hasonló ügyek mellett; (c) a *vállalat közéleti tevékenysége* (a vállalat mint „állampolgár"): túl a jogkövetésen és a jótékonykodáson, ez magában foglalja azt, hogy a vállalat közvetlenül részt vesz a szociális kérdésekről folyó párbeszédben és cselekvésben a vállalat tágabb kapcsolati hálójában; ide tartoznak a munkavállalói, a beszállítói és a piacok. Különösen a globalizálódó világban a vállalatok szociális felelősségvállalása messze túl kell hogy terjedjen a közvetlen környezetükön, amelyben napi szinten működnek.

Tehát egyre fokozódó nyomás nehezedik a vállalatokra, hogy magukévá tegyék a nemzetközi irányelveket a tevékenységük szabályozásában és a társadalmi hatások pozitívabbá tétele céljából. 1999-ben az ENSZ főtitkára elindította a Global Compact elnevezésű kezdeményezést, amely az egyetemesen elfogadott emberi és szociális jogokon alapuló négy elv köré épült. A Global Compact, amelyet az üzleti világ is támogatott, azért indult, hogy ösztönözze az alapvető társadalmi kérdések – mint a gyerekmunka felszámolása, a kollektív szerződéshez való jog, a kényszermunka (rabszolgaság) felszámolása, a foglalkoztatásban és a környezetvédelemben való diszkrimináció tiltása – iránti nagyobb elkötelezettséget (ENSZ 2000a). A 2000 júniusában Genfben tartott *Világtalálkozó a társadalmi fejlődésért* is magáévá tette ezeket a célokat és kiemelte annak szükségességét, hogy „a vállalatok egyre inkább ismerjék föl a társadalmi fejlődés és a gazdasági növekedés közötti összefüggést" (UN, 2000b, 2000c:16). Folyamatban vannak az arra irányuló erőfeszítések, hogy szektorokon átnyúló partnerséget alakítsanak ki a fejlesztési NGO-k, a magánszektor és a helyi közösségek között annak érdekében, hogy növeljék az üzleti tevékenységek szegénységenyhítő potenciálját. Az 'Üzleti Partnerek a Fejlődésért' (BPD) hálózata például az olaj és földgázkitermelés és a bányászat társadalmi hatásaira összpontosít, míg a pakisztáni Sailkot-

ban székelő Atlanta Partnerség amellett kampányolt, hogy a futballlabda-gyártó ágazatban szabályozzák a gyerekmunkát (RCD 2001).

Kritikus hangok szerint a 'társadalmi beszámolók' publikálását sokkal inkább az motiválja, hogy a vállalatok aggódnak a nyilvános arculatukért, mintsem a társadalmi igazságosság vagy a fenntartható fejlődés iránti őszinte elkötelezettség, vagyis egyfajta „felszínes mázról" van szó (Cowe 2001). A kritikusok azt állítják, hogy a társadalmi beszámoló tulajdonképpen szemfényvesztés, és hogy a vállalatok átláthatósága inkább illuzórikus, mint valós. Rámutattak például arra, hogy az Egyesült Királyság ilyen beszámolókat megjelentető első száz vállalatának háromnegyede semmilyen kvantitatív adatot sem közöl állításai alaátámasztására; még az olyan egyszerű esetekben sem, mint a vállalati munkaerő nemek szerinti összetétele (Cowe 2001). Ugyanakkor folyamatosan kialakítanak általánosan elfogadott mércéket és elveket, mint a Társadalmi és Etikai Elszámoltathatóság Intézete által kidolgozott 'AA1000 Framework' az elszámoltathatóság monitorozására (ISEA 2001), vagy mint az ENSZ által megállapított standardok (UN, 2000a). Nem férhet kétség ahhoz, hogy az üzleti szektor minden szinten egyre fontosabb szerepet fog játszani a szociálpolitika kialakításában és kivitelezésében.

A nemzetközi fejlesztési intézmények

Miután áttekintettük az állam, a civil társadalom és a magánszektor szerepét a szociálpolitika területén, a szerplők negyedik nagy halmazát kell megvizsgálni, a nemzetközi fejlesztési intézményeket és a hozzájuk kapcsolódó szervezeteket. Ez a halmaz öt jól megkülönböztethető szervezeti csoportból áll: (i) a multilaterális szervezetek, mint a Világbank és az IMF, (ii) a regionális fejlesztési bankok: az IDB, az AfDB és az ADB, (iii) a bilaterális segélydonorok, (iv) az ENSZ szervezetei, például az UNICEF, UNDP, WHO és az UNRISD (ENSZ Társadalmi Fejlődés Kutatóintézete), és (v) a regionális és a szupranacionális szervezetek, mint az EU, a NAFTA, az OECD, az ILO, a WTO és az ECLAC. Ezek a szervezetek, a nagyobb nem-kormányzati szervezetekkel és a multinacionális vállalatokkal, valamint a civil társadalom nemzetközi kezdeményezéseivel együtt, egy relatíve új globális dimenziót alakítottak ki a szociálpolitikai vitában. Ugyanakkor, mint jó néhány szerző rámutatott (Deacon 1997, Mishra 1999), a szociálpolitika területén – szemben más tudományágakkal, mint mondjuk a politikatudomány – a globalizáció mint olyan nincs kellőképpen kutatva és elméletileg konceptualizálva, bár ez a helyzet gyorsan változik.

Ezek az intézmények tehát sajátos módon és gyakran egymással átfedésben (bár időnként egymással ellentétes irányban) befolyásolják a szociálpolitikát. A nemzetközi fejlesztési szervezetek között tagadhatatlanul a Világbank és az IMF a legismertebb, elsősorban stabilizációs és szerkezetátalakítási politikájuknak köszönhetően. A Világbank esetében a szerkezeti átalakításhoz folyósított hitelek aránya az összes hitelen belül 2%-ról 39%-ra emelkedett 1996 és 1999 között (Randel és mások 2000). Mint már utaltunk rá, a szerkezeti átalakítások szociálpolitikai implikációi számos különböző módon érvényesültek; ide tartoznak a kormányzati kiadásoknak az alapvető szociális szolgáltatásokra is kiható csökkentése, a megélhetésre ható munkanélküliség és változó foglalkoztatási minták (például az informális gazdaság terjedése), és az olyan szociális biztonsági háló kialakítása, amelyeket a szociális alapokból finanszíroznak.

A Világbanknak a szociálpolitikára gyakorolt hatása azonban valójában sokkal szélesebb ennél. Magában foglalja a szektoriális szakpolitikák alakítását többek között az oktatásban, a

lakhatásban és az egészségügyben. Ezen kívül a Világbank a nem önkéntes lakóhely-változtatás, valamint az őslakosok és a kultúra ügyeiben olyan biztosítékokat próbál érvényesíteni, amelyek megteremtik az alapvető kritériumokat ahhoz, hogy a szociális dimenziókat beépítsék a projekttervezésbe és kivitelezésbe. Továbbá, a társadalmi kérdésekre való befolyást erősítik meg azzal, hogy formálisan is a prioritások közé sorolják a szegénység enyhítését, a gazdasági növekedéssel és a legszegényebb réteg megcélzásával együtt, miközben ebbe a folyamatba a nem-kormányzati szektor segítségét is bevonják (Világbank 1991, 2000). Szintén célja a Világbanknak, hogy kialakítsa a szociálpolitikai elvek és a "Társadalmi Fejlődés Stratégiájának" egységes halmazát, bár ez a folyamat még alakuló stádiumában van e sorok írásakor, 2003-ban.

A bilaterális segélyintézmények hagyományosan sokkal inkább érdekeltek a saját kereskedelmi, politikai és stratégiai érdekeik előmozdításában, mint a szociálpolitikai ügyekben. Főként Japánról és az Egyesült Államokról tartják ezt, amelyek a világ első és második legnagyobb donorjai és az OECD fejlesztési segélyeinek 37%-át adják. Összességében a bilaterális segélyek mintegy kétharmadát még mindig a donor ország áruinak és szolgáltatásainak megvételéhez kötik (Randel et al. 2000). Ugyanakkor az utóbbi években némely donor ország hangsúlyozottan szegényeket támogató stratégiát alakított ki, és megkísérelték beépíteni a szociális dimenziót a segélypolitikájukba és projektjeikbe. Ezek közé az országok közé tartozik Svédország, Dánia, Norvégia, Hollandia és az Egyesült Királyság (a DFID szociális fejlesztési részlegén keresztül). A regionális fejlesztési bankok Latin-Amerikában (IDB), Afrikában (AfDB) és Ázsiában (ADB) rendszerint a Világbankot követik a politikájukban, a tekintetben, hogy összekapcsolják a szegénység és az alapvető szükségletek kezelését a gazdasági növekedés ösztönzésével. Az ezzel kapcsolatos döntések ugyanakkor általában kevésbé átlátszóak és a technikai szempontok helyett erősen befolyásolják őket a fogadó ország politikai megfontolásai. A legtöbb esetben nem határozzák meg kielégítő módon a szociálpolitikai dimenziókat, és a szociálpolitikai célkitűzések kétértelműek és tisztázatlanok maradnak.

Az ILO az 1919-es megalapítása óta kulcsfontosságú szerepet játszott a munkaügyi és szociális standardok megállapításában. A második világháború befejezése után, a tripartitizzmus (az az elképzelés, hogy a jó kormányzatnak konszenzusra kell törekednie a munkáltatók, a munkavállalók és a kormányzat között) elvén alapulva, mintegy kétszáz ILO egyezményt fogadtak el, amelyek közül sokat ratifikált az államok többsége. Ezek az egyezmények vonatkoznak a foglalkoztatáspolitikára, a társadalombiztosításra, a szociálpolitikára, a bérmegállapításra és a munkakörülményekre csakúgy, mint a nők, gyerekek és bennszülött népességek védelmére. Ezen európai jóléti politikával szemben, amely a szakszervezeteken és az intézményesített korporatív struktúrákon alapult, az utóbbi években kihívást jelentett az IMF és a Világbank neoliberális felfogása. Ez utóbbi szervezetek úgy tekintenek az ILO megközelítésére, mint amely nem megfelelő a fejlődő országok számára, mert nem veszi figyelembe a szegényeket, és azokat, akik kívül rekednek a foglalkoztatás intézményesített formáin. Ezzel szemben az OECD a gazdaságpolitikák és szociálpolitikák kiegyensúlyozott együttesét alakította ki, bár félelmeket fogalmaztak meg azzal kapcsolatban, hogy hamarosan rászorultsági alapján nyújtott szociális ellátást vezetnének be, ami kikezdené az egyetemes szociális támogatás európai eszméjét (Deacon 1997).

A szociálpolitika ügye előkelő helyet foglal el az arról a látható ellentmondásról folyó diskurzusban, amely egyfelől a szabadpiac elősegítése és másfelől az alapvető munkaügyi és szociális jogok garantálása között fennáll. Az ILO-nak a nemzetközi szociális standardok

támogatásában betöltött szerepe előtérbe került a ’szociális dömpingről’ folyó vitákban, vagy azokban a vitákban, amelyek a szociális költségek lefaragásáról zajlanak, azért, hogy a termelő versenyképesebb legyen a világpiacon. Némely fejlődő ország ellenáll annak a törekvésnek, hogy a GATT és később a WTO égisze alatt a fejlett országok szociális klauzulákat csatoljanak a kereskedelmi egyezményekhez annak érdekében, hogy garantálják a minimális munkaügyi standardokat. Az ezt ellenző államok ebben az északi félteke azon próbálkozását látják, hogy így fosszák meg őket az alacsonyabb termelési költségekből fakadó előnyöktől. Az Európai Unió tagállamai megpróbálkoztak azzal, hogy kedvezményeket biztosítsanak azoknak a kereskedelmi partnereiknek, akik betartanak bizonyos szociális normákat, mint például a kényszermunka alkalmazásának tilalmát, de az ilyen szociális klauzulákat ellentétesnek találták a WTO szabályaival, és így ez továbbra is vitatott kérdés marad.

A szubglobális, regionális szinten az egymástól eltérő szociálpolitikai megközelítéseket az olyan szervezetek gyakorlata illusztrálja, mint az EU, az Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Társulás (NAFTA) és a Latin-Amerikai és Karibi Gazdasági Bizottság (ECLAC). A maastrichti szerződés szociális fejezete és az 1979-ben létrehozott redisztributív Strukturális Alap Európában lefektette a regionális szintű szociálpolitika alapjait. A némely tagország részéről jelentkező ellenállás dacára a szociáldemokrata „centrum” irányítása alatt az EU tovább haladt a minimális standardokat biztosító közös szociálpolitika felé, miközben fenntartotta a gazdasági versenyképességet (Deacon 1997, Hutton 2002). Latin-Amerikában a jogszabályokban megjelenő hagyományos szociálpolitikának nagyon kicsi hatása volt a szegénység alakulására (Abel és Lewis 2001). Az ECLAC ebből kifolyólag egy széleskörű megközelítést alkalmaz a szegénység és a depriváció kezelésére a régióban, és a gazdaságpolitika és a szociálpolitika kombinációjával vélik elérni a nagyobb igazságosságot. Ez a megközelítés a régió számára megteremtendő megfelelő szociálpolitika kialakításában inkább az alapvetőszintű oktatásba, egészségügybe és élelmezésbe való befektetést, valamint a növekvő politikai részvétel és az erős jogrend szükségességét hangsúlyozza, mintsem a szociális biztonságot. Ezt a hozzáállást jól mutatja az ECLAC szakpolitikai dokumentumának címe: *Igazságosság, fejlődés és állampolgárság* (Ocampo 2000). Ez éles ellentétben áll a NAFTA megközelítésével, amely nem alkalmaz redisztributív mechanizmusokat, és nem foglalkozik azzal, hogy tevékenységének lehet valamilyen szociális dimenziója is.

Az ENSZ szervezetei közül az UNDP és az UNICEF különösen élen jártak a szociálpolitikai agenda továbbfejlesztésében. Az UNICEF és a WHO 1978-ban összehívta az áttörést jelentő Egészségügyi Alapellátási Nemzetközi Konferenciát Alma-Atában. Már a nyolcvanas évek közepén, jóval azelőtt, hogy a Világbank foglalkozni kezdett volna a strukturális átalakítások szociális hatásaival, az UNICEF szakértői élen jártak az átalakítás negatív hatásainak bírálatában. *A Világ Gyermekeinek Helyzete* kiadvány évenkénti megjelenése 1980-tól, valamint az olyan alapvető jelentőségű munkák, mint az *Emberarcú Átalakítás* (Cornia és mások 1987), döntő hatást gyakoroltak a Világbankra és az IMF-re, rákényszerítve őket, hogy felülvizsgálják korábbi nézeteiket. Az UNDP 1990-től kezdve publikálja az Humán *Fejlődésről* szóló jelentést, amelynek a többdimenziós ’humán fejlődési indexe’ (HDI) a gazdasági és társadalmi haladás új mérőeszközét jelenti. A HDI kombinálja a szokványos GDP szinteket a várható élettartam és az iskolai végzettség egyéb indexeivel. Ezen kívül az éves riportokban nemzetközi összehasonlításokat végeznek az országok teljesítményeire vonatkozóan olyan kulcsfontosságú területeken, mint a társadalmi nem, a környezetvédelem és az emberi jogok (UNDP 2000). Az ENSZ kutatóintézete, az UNRISD szintén egyre aktívabb a szociálpolitikai kérdések vizsgálatában, amit a ’Szociálpolitika fejlesztési kontextusban’ elnevezésű programján keresztül végez (UNRISD 2001a, 2001b, Mkandawire

2001, 2003). Ez a vizsgálat a szociálpolitika széleskörű megközelítését alkalmazza, és arra törekszik, hogy előmozdítsa a fejlesztési célokat, a demokráciát és a társadalmi befogadást, miközben megkérdőjelezi a WTO neoliberális privatizációs ortodoxiáját.

A kilencvenes évek elején számos ENSZ csúcstalálkozó irányította rá a figyelmet a társadalmi fejlődés céljaira. Ezek között a találkozók között volt a *Világkonferencia a mindenki számára hozzáférhető oktatásról* (Jomtien, Thaiföld, 1990), az ezt követő *Oktatásügyi világfórum* (Dakar, Szenegál 2000), valamint a gyermekek világtalálkozója (1990), a riói *Föld-csúcs*, vagy más néven UNCED (1992), az *Emberi jogok világkonferenciája* (Bécs, 1993) és a népesség- és fejlesztéspolitikáról szóló nemzetközi konferencia (1994). Az 1995-ben tartott koppenhágai *Szociális csúcstalálkozó*, amelyet a legfontosabb ENSZ szervezetek és számos NGO is támogatott, „ … a legjelentősebb globális egyetértést képviselte a szegénységgel, a társadalmi kirekesztéssel és a társadalmi fejlődés problémáival való megbirkózás szükségessége tekintetében" (Deacon 1997:87). Mint Deacon megjegyzi, ez a csúcs világossá tette a választóvonalat egyfelől a Világbank és az IMF szegénységellenes és a déli félteke, valamint Kelet-Európa számára biztonsági szociális hálót szorgalmazó szociálpolitikai víziója, másfelől az európai és egyes fejlődő országok szociális szabályozást ellenző tömörülése között. Az ennek a csúcsnak a folytatásaként 2000-ben megtartott genfi *Világtalálkozó a társadalmi fejlődésről* aláhúzta annak szükségességét, hogy integrálják a társadalmi fejlődést a makrogazdasági növekedéssel; a találkozón megállapították, hogy „egyre inkább felismerik a hatékony szociálpolitikának a gazdasági és társadalmi fejlődésre gyakorolt pozitív hatását" (ENSZ 2000b:7).

A fejlesztési szervezetek, a szupranacionális NGO-k és az üzleti szektor tevékenységén és stratégiáján keresztül megtörtént a társadalmi fejlődés ügyeinek nemzetköziesedése, ami annak az elképzelésnek adott tápot, hogy egyre inkább külső tényezők alakítják a nemzetállami szociálpolitikát. Az „erős globalizáció" elmélete azt tartja, hogy az egyedi nemzetállamok hatalma mára erodálódott és a nemzeti szuverenitást aláásta az a külső nyomás, amely a globális befolyással rendelkező és a neoliberális konszenzus felé konvergáló intézmények igényeihez igazítja a nemzetállamokat. Sokan kritizálták ezt az álláspontot túlzott redukcionizmusa miatt, amely alábecsüli a nemzetállamok és más nemzeti politikai erők autonómiáját a globális aktorokkal a gazdasági és szociális ügyekről folyó dialógusban (Yeates 2001). Sőt, megalapozottan érvelhetünk amellett, hogy a globalizációhoz kapcsolódó társadalmi kockázatok éppen hogy még aktívabb beavatkozásra késztetik az államot, a társadalmi védő mechanizmusok kibővítése érdekében. Nagyon világosan illusztrálja ezt a feszültséget a fentiekben említett nézetkülönbség a szociálpolitika jellegéről és alkalmazási területéről egyfelől az EU, ILO, OECD és hasonló szervezetek, másfelől a Világbank között. Az olyan szervezetek, mint az ILO, a klasszikus jóléti állam redisztributív elvein alapuló, átfogó jogszabályokban meghatározott jóléti szolgáltatást nyújtó szociálpolitika hívei. Ezzel szemben a Világbank egy szelektívebb és célzott szegénységellenes megközelítés híve, amely a rászorultságot veszi alapul, és sokkal több magán szolgáltatást mozgósít; ez nagyrészt tükrözi az Egyesült Államok szakpolitikáját (Hutton 2002).

A nézetek közötti ideológiai és intézményes különbségek ellenére megkísérelték meghatározni a szociálpolitika közös globális mércéjét. Deacon a 'globális társadalmi reform projektjének' vagy a 'globális kormányzás diskurzusának' öt elemét határozta meg (1997:202-3). Ezek a következők: a globális verseny szabályozása, a Világbank és az IMF elszámoltathatóságának növelése, az ENSZ reformja, a globális emberi jogok erősítése és a nemzetközi civil társadalom képessé tevése (empowering). A Világbank ennél konkrétabb irányelveket dolgozott ki 'a szociálpolitika jó gyakorlatáról' a Világbank/IMF

fejlesztéspolitikai bizottságának kérésére, amit az akkori kelet-ázsiai pénzügyi válság motivált (Világbank 1998, 1999a). A Világbank, erősen hagyatkozva a koppenhágai Szociális csúcson felvázolt tíz alapelvre, négy fő területet és célkitűzést jelölt ki: egyetemes hozzáférés az alapvető szolgáltatásokhoz, a fenntartható megélhetés biztosítása, szociális védelem a legsebezhetőbbek számára és a társadalmi integráció erősítése. A Világbank nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a szociálpolitika a rövid távú nehézségekkel is foglalkozzon, és egyértelműen hitet tesz a mellett, hogy 'a válság szociális dimenzióinak kezelése' a szociális biztonsági háló, az alapfokú oktatás, az egészségügy és a munkaerőpiaci politika eszközeivel folytatott jó társadalmi gyakorlatokon keresztül valósulhat meg (Világbank 1999a, 1999b).
Ezzel együtt komoly kétségeket hangoztattak annak a megvalósíthatóságával kapcsolatban, hogy egy ilyen közös globális mércét alkalmazzanak és monitorozzanak. Hiszen bármely globális elv alkalmazása hosszú távú szakpolitikát feltételez, és nem csak egy adott pénzügyi válsághelyzetet hivatott kezelni. Továbbá, még ha sikerülne is egyfajta egyezségre jutni, az nem valószínű, hogy ilyen egyetemes elvek a világ összes országára alkalmazhatók lennének. Végső soron bármilyen globális elvek gyakorlati alkalmazását minden bizonnyal aláásná „… a problémákat ilyen átfogóan és mélyen kezelni képes hatalmi, hatásköri és elszámoltathatósági struktúrák hiánya" (Norton 2000:4).

Elméletek a szociálpolitikában

E fejezet előző részeiben a szociálpolitika definícióit, célkitűzéseit és az azokat megvalósító legfontosabb intézményeket vizsgáltuk. Egyetemi tankönyvként ez a kötet arra is törekszik, hogy bemutassa azokat a legfontosabb elméleti vitákat, amelyek megalapozzák a szociálpolitika tervezését és gyakorlatát. Mivel a szociálpolitika elsősorban az emberi jólét előmozdításának leghatékonyabb módjaival foglalkozik, rendszerint a gyakorlati kérdésekre összpontosít. Hosszú évekig ezek a gyakorlati kérdések voltak a szociálpolitikai gondolkodás homlokterében, az elméletet pedig nem tartották fontosnak. Számos szociálpolitikai szakértő úgy vélte, hogy a szakmának elsődlegesen a szociális szükségletek és problémák megfogalmazásával, a szakpolitikai opciók kidolgozásával és a megfelelő megoldások kivitelezésével kell törődnie, negligálva ebben a folyamatban az elméleti megfontolásokat. Napjainkban azonban már széles körben elfogadott, hogy az elmélet fontos szerepet játszik a szociálpolitikai döntések alakulásában. Azt is felismerik, hogy az elméleti elképzeléseknek ténylegesen hatásuk van, és mindig is hatásuk volt a szociálpolitikára. Bár ezek az elképzelések gyakran implicit módon épültek be a gyakorlatba, a szociálpolitika mindig is arra vonatkozó előfeltevéseken alapult, hogy miképp lehet legjobban kezelni a szociális problémákat és szükségleteket. Habár korábban gyakran hangoztatták, hogy a szociálpolitika egy annak a tudományos értékelésén alapuló technika, hogy mi működik legjobban, azonban ezeket a nézeteket is erősen befolyásolták különböző értékek és ideológiai vélekedések.

Napjainkban széles körben elismerik az elmélet befolyását a szociálpolitikai döntésekre. Az elmélet fontosságának felismerése révén a társadalomtudósok képesek voltak megérteni a különböző szociálpolitikai megközelítések mögött rejlő ideológiai előfeltevéseket. Az elmélet felértékelődése azt is segített megmagyarázni, hogy a különböző szociálpolitikai döntéseket miért hozták, és ösztönözte a tágabb környezetben fellépő azon erők elemzését is, amelyek befolyásolták a szociálpolitika kialakulását. Az elmélet osztályozni is segített a szociálpolitikai megközelítések különböző típusait, és ennek eredményeként megalkották a szociálpolitika különböző modelljeit, amelyek a szakterület jobb megértését teszik lehetővé. Az alább következő rész az elmélet szociálpolitikában betöltött szerepét taglalja. A következőkben leírjuk a szociálpolitikát jellemző különböző elmélettípusokat. Különös

hangsúly kerül a normatív elméletre, amely a szociálpolitika értékalapját biztosítja. Általában véve a szociálpolitikai elmélet három típusát különböztethetjük meg: (1) reprezentációs elmélet, (2) magyarázó vagy analitikus elmélet, és (3) normatív elmélet.

Reprezentációs elmélet

Ez az irányzat az osztályozásra összpontosít. Arra törekszik, hogy a rendkívül összetett szociálpolitikai jelenségeket kezelhető kategóriákra redukálja, és ezzel előmozdítsa a különböző szociálpolitikai felfogások jobb megértését. Ezeket a kategóriákat tipológiának vagy modellnek is nevezik. A Wilensky és Lebeaux (1965) által kidolgozott reziduális-institucionalista modell egyike volt az első kísérleteknek arra, hogy szociálpolitikai tipológiát alkossanak. Ez a modell két kategóriába osztotta a szociálpolitikai megközelítéseket. Az első kategória, amelyet a szerzők 'reziduális modellnek' neveztek, azt a korlátozott és szűkkeblű szociálpolitikát jelenti, amelyre már korábban utaltunk ebben a fejezetben a gyarmati szociálpolitika és a szerkezeti átalakítások kapcsán. Ez a szociálpolitika a család, az önkéntes egyesületek és a piac tevékenységét hivatott kiegészíteni akkor, ha ezek az intézmények nem tudják kielégíteni a szociális szükségleteket. A második típust 'institucionalista' modellnek nevezték. Ez olyan szociálpolitikát jelent, amely meghatározó szerepet tölt be a társadalomban, és a célja, hogy egyetemes lefedettséget és kiterjedt szociális ellátást biztosítson. A későbbiekben Titmuss (1974) kibővítette ezt az elméleti konstrukciót egy harmadik modellel, amelyet 'ipari teljesítmény modellnek' nevezett. Felfogása szerint ez a modell a szociálpolitikát összekötötte a gazdasággal, és az érdem, a munkateljesítmény és a termelékenység alapján nyújtott jóléti szolgáltatásokat. Míg Wilensky és Lebeaux elmélete az Egyesült Államokra jellemző két fő szociálpolitikai megközelítést kívánta osztályozni, addig Titmuss elmélete a különböző országokban alkalmazott domináns szociálpolitikai megközelítéseket osztályozta.

Azóta már a szociálpolitika számos elméleti modelljét dolgozták ki. Az egyik legelterjedtebb Esping-Andersen (1990) 'három világ' modellje. Akárcsak Titmuss, Esping-Andersen is a szociálpolitikai felfogások szerint csoportosítja az országokat. Azonban, mint arra MacPherson és Midgley (1987) rámutattak, a Wilensky-Lebeaux, Titmuss és Esping-Andersen, valamint más kutatók által kidolgozott elméletek a fejlett ipari társadalmakra vonatkoznak, és csak kevés kísérlet történt arra, hogy olyan elméleti modellt konstruáljanak, amely beépíti a déli félteke fejlődő országainak gyakorlatát is.

Magyarázó vagy analitikus elmélet

Ez az elmélet arra törekszik, hogy választ találjon a szociálpolitika jellegére, a társadalomban betöltött funkcióira és a szociális szakpolitikák kialakulásának okaira vonatkozó sokféle kérdésre. Ez a megközelítés jelentős ismeretekkel gazdagította a szociálpolitika szakterületét, és számos kérdésre adott érdekes választ. Például különféle elméleti megközelítésben magyarázták annak az okát, hogy a huszadik század középső évtizedeiben a kormányzatok szerte a világban milyen okokból bővítették szociális programjaikat. Miképp arra Midgley (1997) rámutatott, némely elmélet az iparosodás szerepét hangsúlyozta, amely arra ösztönözte a kormányzatokat, hogy kiterjesszék a szociális ellátást, míg mások amellett érveltek, hogy inkább bizonyos érdekcsoportok játszottak döntő szerepet a szociálpolitika megerősödésének előmozdításában. Megint mások szerint viszont azért bővítették a szociális szolgáltatások körét, mert a kormányzatok valóban javítani akarták a társadalmi körülményeket, és növelni

állampolgáraik jólétét. Ezzel szemben akadtak olyanok is, akik szerint a kormányzat azért alakított ki a korábbiakhoz képest jelentős szociálpolitikát, mert felismerték, hogy a szociális programokkal meg tudják előzni a politikai nyugtalanságot, és erősíteni tudják a társadalmi rendet. Sajnos, mint láthatjuk, ezek a különböző elméletek nem adtak általánosan elfogadott válaszokat, és az analitikus szociálpolitikai elméletet még mindig éles nézeteltérések jellemzik. Hasonlóan éles ellentétek jellemzik a szociálpolitika harmadik típusát is, a normatív elméletet.

Normatív elméletek

A normatív elméletek célja, hogy érték-keretbe helyezzék a szociálpolitikát. Ez a megközelítés a különböző értékek, ideológiák és politikai célkitűzések halmazainak mentén segít beazonosítani a kívánatos szociális szakpolitikákat. A normatív szociálpolitikai elmélet szorosan kötődik a politikai ideológiákhoz. A jobboldal hívei egészen más fajta szociálpolitikát fogadnak el, mint a baloldaliak. De a normatív elmélet nemcsak ezekhez a közismert politikai ideológiákhoz kapcsolódik. A különböző vallások hívei, az erősen nacionalista emberek, és azok, akik úgy vélik, hogy a szabadpiac elvein alapszik a legjobb társadalom, mind nagyon különböző normatív szociálpolitikai álláspontot fogadnak el.

A normatív elméletek meghatározó szerepet játszanak a szociálpolitikában. Befolyást gyakorolnak a politikai pártok, a kormányzatok, az NGO-k, a társadalmi mozgalmak és a hivatalos nemzetközi szervezetek szociálpolitikai döntéseire. Ezek a különböző csoportok különböző normatív elméleteket részesítenek előnyben, és preferenciájuknak szociálpolitikai döntéseikben is hangot adnak. A normatív szociálpolitika gyakran heves érzelmeket vált ki. Sokakban erős elkötelezettség alakult ki, és nyíltan ellenezni fogják az olyan szociálpolitikát, amely ellentmond mélyen átérzett nézeteiknek. A hagyomány hívei ellenezni fogják azt a szociálpolitikát, amely, nézetük szerint, gyengíti a hagyományos családmodellt és a hagyományos kultúrát. A nacionalisták ellenezni fogják azt a szociálpolitikát, amely az adott nemzethez nem tartozó szociális csoportoknak kedvez. A szabad piac hívei tiltakozni fognak a kormányzati ellátórendszer bővítése ellen, míg az etatisták a szociális szolgáltatások privatizációját fogják ellenezni. Nyilvánvaló, hogy a szociálpolitika normatív meggyőződésekkel terhelt. Ezért fontos megértenünk a szociálpolitika különböző normatív elméleteit, és megfelelően értékelni a szociálpolitikai döntések alakításában betöltött szerepüket.

A normatív elmélet tanulmányozása

Korábban már utaltunk rá, hogy a múltban számos szociálpolitikai szakértő vélekedett úgy, hogy a szociálpolitika tisztán technikai szakterület, amely a szociális problémák megoldásának és a szociális szükségletek kezelésének gyakorlati aspektusaival foglalkozik. Ezek a szakértők úgy gondolták, hogy a szociálpolitikának túl kell lépnie az ideológiai különbségeken. Ez a meggyőződés tükrözte a második világháború utáni évek úgynevezett ’jóléti konszenzusát’, amikor is úgy tűnt, hogy az eltérő ideológiát követő politikai pártok megegyeznek abban, hogy a kormányzatnak felelősséget kell vállalnia az egészségügyért, az oktatásért, a lakhatásért, a szociális biztonságért és más szociális programokért. Akkoriban számos szociálpolitikai szakíró úgy vélte, hogy a szociális jólét kialakításában játszott kormányzati szerep magyarázatában az ideológia nem igazán fontos tényező. Amellett érveltek, hogy a kormányok azért bővítették szociális programjaikat, mert az iparosodás erői,

a különböző érdekcsoportok tevékenysége, és más, nem ideológiai tényezők azt megkövetelték.

Ezt a vélekedést a hetvenes és nyolcvanas években megingatták a politikai jobboldal képviselőinek harsány bírálatai; ők amellett kardoskodtak, hogy a szociális kiadások gazdasági stagnálást okoztak, csökkentették a fejlett országok versenyképességét, és teljesen a kormányzattól függő, tétlen emberekből álló hatalmas underclass-t alakítottak ki. A jobboldalhoz kötődő közgazdászok nagyhatású írásokat publikáltak, amelyekben azt állították, hogy a szociális biztonság akadályozza a gazdasági növekedést (Feldstein 1974). Azt is állították, hogy jelentősen növekedett a népesség azon része, amely nem dolgozik, és ugyanakkor nagyvonalú szociális segélyt kap a kormányzattól. Ez szerintük elviselhetetlen terhet rótt azokra a megmaradt termelőkre, akik még dolgoztak (Bacon és Eltis 1976).

Ezzel egy időben marxista szerzők azt a gondolatot népszerűsítették, hogy a szociális jólét összeegyeztethetetlen a kapitalizmussal (Gough 1979, Offe 1984). Ezek a szerzők amellett érveltek, hogy a nyugati kapitalista országok kormányai nem altruizmusból alkalmazták a szociálpolitikát, hanem azért, hogy társadalmi ellenőrzést gyakoroljanak, és előmozdítsák a kapitalizmus érdekeit. Ugyanakkor azt is állították, hogy ezek az országok hamarosan legitimációs válságot élnek át, amelynek során tarthatatlannak bizonyul majd annak a pénzügyi terhe, hogy kiterjedt szociális szolgáltatások biztosításával pacifikálják a dolgozókat (O'Connor 1973). Ebben az időben történtek meg az első szisztematikus lépések arra, hogy megfogalmazzák a szociálpolitika fő normatív megközelítéseit. Kezdetben ezek a próbálkozások a szociálpolitika fő ideológiai orientációit azonosították be. George és Wilding dolgozták ki 1976-ban az ideológia szerepének első számbavételét a szociálpolitikában. Bár ez a munka szűken csak Nagy-Britanniával és az ott megtalálható politikai ideológiákkal foglalkozott, ösztönzést jelentett a finomabb elemzések számára, amelyek a politikai ideológiát olyan elterjedt társadalomtudományi elméletekhez kötötték, mint a strukturalizmus, a funkcionalizmus és a kritikai elmélet (Taylor-Gooby és Dale 1981, Heweitt 1992).

Ezek az erőfeszítések elérték, hogy jelentősen felértékelődjön a normatív elmélet szerepe és fontossága a szociálpolitikában. Ezek a munkák azt is megmutatták, hogy mennyire összetetté vált a normatív elmélet tanulmányozása a szociálpolitikában. Míg George és Wilding négy fő normatív álláspontot különböztetett meg a szociálpolitikában, mára már felismerték, hogy ennél sokkal több létezik. Ezen kívül napjainkra azt is elfogadták, hogy az általuk beazonosított alappozíciók kombinálhatók és egymáshoz kapcsolhatók, ami egy igen komplex normatív rendszert alakít ki. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy a normatív szociálpolitikai elmélet tanulmányozása elsősorban a fejlett ipari társadalmakra fókuszált. Bár kevés kutatás terjedt ki a nem-nyugati normatív rendszerekre és ezeknek a szociálpolitikára vonatkoztatható relevanciájára, néhány szociálpolitikai kutató azért megkísérelte elemezni a déli féltekére jellemző normatív rendszerek szerepét a szociálpolitikában. Példának okáért bizonyos kutatók azt állították, hogy a kelet-ázsiai országokban a szociálpolitika konfuciánus eszméken alapul (Jones 1993). Bár ezt a kérdést illetően a nézetek eltérőek, ez a diskurzus is azt mutatja, hogy a jövőben több figyelmet kap majd az adott térség kultúrája, értékeinek és eszméinek szerepe a szociálpolitikában.

A normatív elmélet változatai

Bár a normatív elméleti felfogások olyan széles skálája létezik már napjainkban, hogy igen nehéz osztályozni és elemezni őket, a szociálpolitika kutatói támaszkodtak George és Wilding alapvető munkásságára a szociálpolitikai gondolkodást befolyásoló ideológiai nézetek spektrumának kiterjesztésében. Mint korábban már utaltunk rá, bizonyos szerzők arra törekedtek, hogy az ideológiák számbavételét összekössék olyan nem nyíltan ideologikus társadalomtudományi álláspontokkal, amelyek mindazonáltal normatív alapot nyújtanak a szociálpolitikai gondolkodás számára. Példának okáért, Taylor-Gooby és Dale (1981) olyan osztályozási rendszert dolgoztak ki, amelyben a társadalomtudósok három, a szociálpolitikára jelentős normatív befolyást gyakorló csoportját különböztették meg. Az első csoportba tartozott Milton Friedman és Friedrich von Hayek, akiket 'individualistának' neveztek el. A másodikba, a 'reformisták' csoportjába tartozott William Beveridge, John Maynard Keynes, Richard Titmuss és Kenneth Galbraith. Fred Hirsch, Jürgen Habermas és Michel Foucault a harmadikba, a 'strukturalisták' csoportjába került. E társadalomtudósok írásai nyilvánvalóan túllépnek azokon az ideológiai kategóriákon, amelyeket George és Wilding állítottak fel, de amelyek mindazonáltal hatást fejtettek ki a szociálpolitikai gondolkodásra.

Egy másik kísérlet a normatív elmélet szociálpolitikában betöltött szerepének megértésére a fő társadalomfejlesztési stratégiák elemzéséből (Midgley 1993, 1995) alakult ki. Midgley elemzése a nyugati társadalmi és politikai gondolkodás általa dominánsnak tartott három ideológiai tradícióján alapszik. Ezek az 'individualizmus', 'kollektivizmus' és 'populizmus'. Ez a három tradíció három sajátos megközelítést képvisel, amelyek tengelyében a piac, az állam és a közösségek szerepe áll a társadalom fejlődésében. Midgley azt állítja, hogy ezek az ideológiai pozíciók szolgáltatták a normatív alapot számos különböző társadalomfejlesztési szakpolitika és program számára. A fenntartható fejlődés, a mikrovállalkozások támogatása, a központi tervezés, a közösségi részvétel és más elképzelések is mind ezekből az alaporientációkból származnak, bár olyan összetett módon, ami időnként a különböző orientációk összevegyítését is jelenti. Ez a három ideológiai tradíció tehát olyan építőelemeket alkot, amelyeket összetett normatív rendszerek megalkotására használnak, valamint arra, hogy adott társadalomfejlesztési stratégiákat inspiráljanak.

(1) Az államközpontú megközelítés. Történetileg jelentősen befolyásolta a szociálpolitikát az etatista felfogás. A huszadik század folyamán a világ számos részén a szociálpolitika evolúciója valóban sokat köszönhetett annak az elképzelésnek, hogy a kormányzatok képesek jelentős javulást elérni a társadalmi viszonyokban a szociális szolgáltatások bevezetésével, kielégítve a szociális szükségleteket, és növelve az átlagemberek életszínvonalát. Az államközpontú megközelítést kollektivista ideológia inspirálja, amely szerint az a legjobb társadalom, amelyben az emberek együttműködnek közös szükségleteik kielégítésében. A kollektivizmus hatása alatt egyesületek vagy kollektívák széles skáláját hozzák létre, és a forrásokat az összes tag javára osztják el egymás között. A végső kollektíva maga az állam, amely, a kollektivista gondolkodásmódban, nem egy távoli és bürokratikus szervezet, hanem az állampolgárok összességét magába foglaló testület, amely felelős az állampolgároknak, és az ő érdekeiket szolgálja.

Ezek az eszmék lelkesítették mind a 19. századi liberális reformereket, mind a szociáldemokratákat és a marxistákat, akik úgy vélték, hogy az állam hatalma, valamint a források ellenőrzésére és allokációjára való képessége felhasználható az összesség jólétének előmozdítására. Természetesen az volt a céljuk, hogy politikai hatalmat szerezzenek, és elérjék az átfogó szociális szolgáltatások bevezetését. Míg a marxisták úgy gondolták, hogy

csak forradalmon keresztül lehetséges az államhatalom „elfoglalása”, a szociáldemokraták bíztak abban, hogy megnyerik a választópolgárok többségét, és így szerzik meg a politikai hatalmat. A szociáldemokrata pártok sikere Európában a múlt század középső évtizedeiben az állami szociális ellátás széles körű kiterjesztését eredményezte, és ezért ezeket az országokat gyakran nevezték jóléti államoknak. Eleinte nem tették nyilvánvalóvá azokat a normatív eszméket, amelyek ezen kiterjesztés mögött húzódtak, és mint korábban utaltunk rá, jó néhány szociálpolitikai szakértő is igen kis figyelmet fordított azokra az előfeltevésekre, amelyeken a szociálpolitika kiterjesztése alapult. Az akkori időszakra jellemző ’jóléti konszenzus’ csak elősegítette az elméleti tudatosság hiányát, mivel kisebbítette az ideológia szerepét a szociálpolitikában.

A későbbiek során azonban, mint erre már utaltunk, felismerték és formalizálták a szociálpolitikához kapcsolódó normatív eszméket. A állam szociális jóléti ellátásban játszott kiemelkedő szerepét hirdető legelterjedtebb szociálpolitikai felfogást az institucionalizmus vagy ’welfare-izmus’ névvel illették. Ennek a fő képviselői Wilensky és Lebeaux voltak, akik híres tipológiája nemcsak osztályozta a szociálpolitikákat, hanem normatív értelemben állást is foglalt azzal, hogy az institucionalista megközelítés felsőbbrendűségét képviselte a reziduális megközelítéssel szemben. Titmuss (1968, 1971, 1974) továbbfejlesztette ezt a gondolatot, és számos ékesszóló publikációban dolgozta ki az állami jóléti rendszer erőteljes morális igazolását, amelynek során hangsúlyozta a rendszer szerepét abban, hogy formát ad az emberek altruista érzületeinek, előmozdítja a társadalmi integrációt, továbbá gondoskodó és igazságos társadalmat teremt. Marshall (1950) jogokról szóló elmélete szintén befolyásolta az institucionalista elmélet fejlődését. Marshall amellett érvelt, hogy az állampolgáriság fogalma lassan alakult ki az európai országokban, a mindenki számára biztosítandó polgári és politikai jogokért való küzdelem folyamatán keresztül. Ezek a küzdelmek a 20. század második felében annak elismerésében csúcsosodtak ki, hogy az emberek szociális jogokkal is rendelkeznek. A jóléti állam a szociális jogok ideálját testesítette meg azáltal, hogy minden állampolgára számára biztosította a megfelelő oktatást, a megfelelő lakhatást és a megfelelő táplálékozást, valamint kiterjesztette rájuk az egészségügyi és más szociális szolgáltatásokat.

Ezek a normatív eszmék óriási befolyást gyakoroltak a második világháború utáni szociálpolitikára. Sok kormányzat magáévá tette a szociális jogok gondolatát és jó néhány aláírta a szociális ellátást garantáló nemzetközi szerződéseket és egyezményeket. Számos kormány elfogadta a szociális jólét szerepét a társadalmi szolidaritás előmozdításában, és úgy vélte, hogy az állam kötelessége biztosítani összes állampolgárai alapszükségletének a kielégítését. Ezek az eszmék nem korlátozódtak kizárólag az északi félteke fejlett ipari országaira, hanem az ENSZ és más szervezetek, valamint természetesen a fejlődő világ számos kormánya révén nemzetközi elismerést nyertek. A hetvenes évekre azonban már széles körben megkérdőjelezték az institucionalista elméletet. Mint fentebb utaltunk rá, a marxisták amellett érveltek, hogy a kormányzatokat egyáltalán nem az altruizmus motiválta, hogy gondoskodjanak az állampolgáraikról, hanem cinikus módon arra használták a szociális szolgáltatásokat, hogy társadalmi és politikai kontrollt fejtsenek ki (Gough 1979, Offe 1984). A populisták egyetértettek ezzel, és azt állították, hogy az állam elveszítette kapcsolatát az egyszerű emberekkel, és egy közömbös és érzéketlen bürokrácia adminisztrálta a szociális szolgáltatásokat, amelynek igen kevés érdekeltsége volt abban, hogy segítse a rászorulókat (Kitching 1982, Midgley 1995).

De az institucionalista megközelítés messze legerősebb kritikáját azok a jobboldali neoliberális közgazdászok gyakorolták, akik szerint a kormányzati szociális juttatások komoly kárt okoztak a gazdaságnak és tétlenséget és felelőtlenséget gerjesztettek (Feldstein 1974,

Friedman és Friedman 1980, Murray 1984). Bár a jobboldali kritikusok hosszú éveken át aktívan bírálták a kormányzati szerepvállalást, a kritikák csak a nyolcvanas években vezettek a szociális programok visszafogásához. Azzal, hogy nyolcvanas években a radikális jobboldali elképzeléseket megvalósító politikai pártok kerültek kormányra, nemcsak Nagy-Britanniában és az Egyesült Államokban, hanem a világ más részein is, gyakorlatilag véget ért a jóléti konszenzus és az institucionalista megközelítés dominanciája.

Az institucionalista elmélet hanyatlása ellenére történtek különféle kísérletek az állam-központú megközelítés felélesztésére és a neo-institucionalizmus új formáinak kialakítására a szociálpolitikában. Ezek közé tartozik Giddens 'Harmadik Út' teóriája és Midgley fejlesztési elmélete. Egyéb neo-institucionalista elméletek is születtek, de ez a kettő jól példázza, hogy a szociálpolitika kutatói miképpen próbálták meg átdolgozni a korábbi állam-központú elképzeléseket. A Harmadik Út teóriája (Giddens 1998) a brit Munkáspárt szociálpolitikai elgondolásaihoz adott normatív alapot. Giddens egy pluralistább jóléti rendszer szükségességét hangsúlyozta, amely keretében az állam arra törekszik, hogy nagyobb egyéni felelősséget, közösségi szerepvállalást, piaci részvételt és önkéntes hozzájárulást érjen el a szociális jólét fenntartásában. A Harmadik Út tehát egy új pozíciót jelöl ki az ideológiai spektrumon a szabad piac radikális megvalósítását hirdető neo-liberálisok (új jobboldal) és a régi állam-központúságot támogató hagyományos szociáldemokraták (régi baloldal) között, akik, mint Titmuss is, úgy vélték, hogy az államnak kell maradnia a szociális juttatások egyedüli szolgáltatójának.

A fejlesztő állam elmélete az először a déli féltekén megjelenő társadalomfejlesztési gondolkodáson alapult, amit aztán aktívan támogattak az ENSZ és más nemzetközi szervezetek is (Midgley 1995, 1999). Ez a developmentalizmusnak is nevezett irányzat makro-összefüggésekben tekint a szociálpolitikára, és arra törekszik, hogy céltudatosan összekapcsolja a szociálpolitikát és a gazdaságpolitikát egy átfogó, az állam által irányított fejlesztési folyamatban, amelynek során a civil társadalom és az üzleti szektor is hozzájárul a fejlesztési célokhoz. A gazdasági fejlődésre úgy tekint, mint a szociális jólét kívánatos és nélkülözhetetlen elemére, és azt szorgalmazza, hogy a szociális programok támogassák a fejlesztési célkitűzéseket. A developmentalizmus a foglalkoztatást és a jövedelmeket növelő, valamint ehhez hasonló „ember-központú" gazdaságfejlesztési célokat elérő makrogazdasági politikát sürget. Javasolja továbbá, hogy a szociális programok, a gazdasági részvétel támogatása és a pozitív gazdasági megtérülés generálása révén, termelékenység- és befektetés-orientáltak legyenek.

Azzal, hogy a szociális befektetési programokat egy fenntartható és ember-központú fejlesztési folyamatba kapcsolja, a developmentalizmus a progresszív társadalmi változás iránt elkötelezett, egyetemes érvényű és állami beavatkozást hirdető megközelítést proponál. Nem kisebb intézmény, mint maga a Világbank állt ki a hatékony és megreformált államnak a fejlesztési folyamat irányításában betöltendő döntő szerepe mellett. Ezzel összefüggésben a Világbank kidolgozta az Átfogó Fejlesztési Keretet (CDF), amely megfelelő szabályozási rendszert és támogató szakpolitikai keretet biztosít a fejlesztési folyamat előbbre viteléhez (World Bank,1997, 2000). Brazíliától Dél-Koreáig számos kutatás mutatta meg világosan, hogy a sikeres szociálpolitikai tervezés és kivitelezés a különböző intézmények együttműködését követeli meg a folyamatban, amelynek során az állami intézmények rendszerint központi szerepet játszanak a progresszív változás előmozdításában és irányításában (Grindle 1980, Grindle és Thomas 1991, Tendler 1995, Mehrotra és Jolly 1998, Stiglitz 2002).

(2) A vállalkozásközpontú megközelítés. A vállalkozásközpontú megközelítés azon az individualista ideológián alapul, amely az egyénnek a társadalmi életben betöltött alapvető fontosságát és központi jelentőségét hangsúlyozza. Ennek a felfogásnak a gyökerei a reformációra és a racionalizmusnak a reneszánsz időszakában való felemelkedésére nyúlnak vissza, valamint az egyéni szabadságjogoknak arra a hagyományos feudális tekintélyekkel szembeni sikeres érvényesítésére, amely a francia és amerikai forradalomban, valamint az angol polgárháborúban lezajlott. Az individualizmus fejeződik ki az utilitarianizmusban is, valamint - gazdasági formájában - a *laissez-faire* doktrínában és a szabadpiaci közgazdaságtanban.

Mint már utaltunk rá, a vállalkozásközpontú megközelítés korábban csekély befolyást gyakorolt a szociálpolitikára. Azonban Margaret Thatcher és Ronald Reagan nyolcvanas évekbeli választási sikere nyomán ez a megközelítés a világ számos országában alakítja a szociálpolitikai gondolkodást. Az individualista ideológia befolyása alatt számos kormány, beleértve a politikai közép kabinetjeit is, feladta az institucionalista welfare-izmust és napjainkban, úgy tűnik, minimális szerepet szánnak a kormányzatnak a szociális jólét előmozdításában. A szociális szolgáltatásokat a szigorú költségvetési korlátok érvényesítése miatt csökkentették, és egyre inkább kiszervezik magánvállalkozóknak. A szociálpolitikát alárendelték a szabadpiaci kapitalizmus érdekeinek, és most úgy tűnik, hogy a rezidualizmus teóriája uralja a szociálpolitikai gondolkodást.

A vállalkozásközpontú megközelítés a piac elsődlegességét hangsúlyozza a szociális jólét megteremtésében. A neoliberálisok úgy vélik, hogy a szociálpolitikának összeegyeztethetőnek kell lennie a piacgazdasággal, és erősítenie kell a piaci viszonyokat. Ez azt jelenti, hogy a szociálpolitikának sohasem szabad aláásnia a piac működését túlzott adóztatással, vagy azzal, hogy megkönnyíti a piacról való kilépést, kivéve az olyan eseteket, amikor a kilépők, betegség vagy fogyatékosság miatt, valóba képtelenek munkát végezni. A szociálpolitikának az egyéni felelősségvállalást és a kemény munkát kell ösztönöznie. A szociális szükségleteket, amennyire csak lehetséges, a piacon keresztül kell kielégíteni. Ez a szociális szolgáltatások terén működőképes piacok megteremtését követeli meg. Ösztönözni kell a magánvállalatokat a korábban a kormányzat által biztosított egészségügyi, oktatási és más szolgáltatások nyújtására. Ezen megközelítés szerint privát egészségügyi ellátásnak kell felváltania az állami egészségügyet, és a társadalombiztosítást piaci alapú nyugdíjszámlákkal kell helyettesíteni. Hasonlóképpen a piacon keresztül kell megoldani az oktatást és a lakhatást. A vállalkozásközpontú elmélet szociálpolitikai befolyásának eredményeként a kormányok szerte a világon egyre inkább magán szolgáltatóknak szervezik ki a szociális szolgáltatásokat. Bár a non-profit szervezeteket is bátorítják, hogy pályázzanak, a piaci vállalkozások nagyon sikeresnek bizonyultak abban, hogy átvegyék az államtól a felelősséget a börtönök, a gyermekeknek nyújtott szolgáltatások, a pszichoaktív szereket használókat kezelő intézmények, vagy idősotthonok fenntartásában és számos olyan egyéb program lebonyolításában, amit korábban kormányzati szervek végeztek. Ugyanakkor a magánvállalkozók bevonása sok vitát is kavart, és számos szociálpolitikai szakértő kritikusan nyilatkozott erről a fejleményről.

A vállalkozásközpontú megközelítés azokban az erőfeszítésekben is megnyilvánul, amelyek a szegény rétegeket és a szociális segélyen élőket integrálni akarják a kapitalista gazdaságba. Ennek a kezdeményezésnek egyik vezető képviselője Stoesz (2000), aki igen kritikusan szemléli az állami szociális programokat. Stoesz úgy véli, hogy ezek a programok marginalizálják a szegényeket, és kívül tartják őket a gazdaság szféráján. A jóléti intézményrendszer a szegénység problémájának megoldása helyett a jóléti függőség és más

’betegségek’ kultúráját alakította ki, ami csak állandósítja a deprivációt. De szerinte nem az a baj, hogy a szegények, vagy a jóléti szolgáltatások kedvezményezettjei lusták lennének, vagy nem akarnának dolgozni. Inkább arról van szó, hogy nem adatik meg számukra az esély, hogy megtalálják a helyüket a piacgazdaságban, és élvezzék a kapitalizmus jelentette előnyöket. Stoesz amellett érvel, hogy meg kell szüntetni a jóléti rendszer elnyomát és lehetőséget kell adni a segélyezetteknek és a szegényeknek, hogy megtalálják a helyüket a piacgazdaságban, és megtanuljanak érvényesülni benne. A piaci integrációt elősegítő mechanizmusok közé tartozik a bérkiegészítés, az érvényesülést segítő készségek megszerzése, és a közösségi kapitalizmus. Stoesz ’segíts-magadon-kapitalizmusnak’ nevezi az ezeket a mechanizmusokat alkotó szakpolitikák és programok összességét. Szerinte, ha fel akarjuk számolni a szegénységet, akkor magát a jóléti reformot is meg kell reformálni, oly módon, hogy előmozdítsa a ’segíts-magadon-kapitalizmusnak’ a szegényeket a piacba integráló dinamikus folyamatát.

Stoesznak a piaci integrációról alkotott elképzelése nyilvánul meg a ’segély helyett munkát’ programokban, amelyek az északi félteke országaiban a szociálpolitika fontos összetevői lettek. Ezek a programok elősegítik azok foglalkoztatását, akik korábban állami szociális segélyen éltek. Példának okáért, az Egyesült Államokban 1996-ban elindított országos ’segély helyett munkát’ program arra kötelezi a segélyezetteket, hogy részmunkaidős foglalkoztatást vállaljanak a segélyezés feltételeként. Amint beleszoknak a munkába, arra ösztönzik őket, hogy teljes időben dolgozzanak, és ezt segíti elő az is, hogy öt évre korlátozták azt az időszakot, amíg segélyt kaphatnak.

Az amerikai törvények Mead (1992, 1997) elképzelésein alapulnak, aki szerint a kormányzatoknak keményen kell bánni azokkal, akik a segélytől függnek. Stoesz-szel szemben Mead úgy véli, hogy a szegények nem akarnak dolgozni, és szívesebben élnek állami segélyen. Ebből kifolyólag az államnak aktívan támogatnia kell a foglalkoztatást, és még szankciókat is alkalmaznia kell ezen cél elérése érdekében. Az államnak nem szabad forrásokat pazarolnia arra, hogy képezze vagy oktassa a segélyezetteket, vagy tanácsadással szolgáljon nekik a problémáikkal való megbirkózás érdekében. Ehelyett határozott paternalista hozzáállásra van szükség, amely az „első a munka” elvet érvényesíti. Ezt az új ’segély helyett munkát’ programot széles körben jelentős sikernek tekintik, mivel a segélyezettek száma drasztikusan csökkent az utóbbi években az Egyesült Államokban. Ugyanakkor számos, az új amerikai rendszert vizsgáló tanulmány korántsem optimista abban a tekintetben, hogy azok, akik nem kapnak már segélyt, képesek lesznek-e jövedelmüket elfogadható szintre emelni, és képesek lesznek-e tartósan kikerülni a szegénységből. Ezzel együtt számos ország az amerikaihoz hasonló programokat vezetett be, abban a meggyőződésben, hogy sikeres lesz az „első a munka” megközelítés (Lodemal és Trickey 2001). Ennek a ’segély helyett munkát’ elvnek a népszerűsége arra indított egyes kutatókat, például Jessopot (1994), hogy levonják a következtetést: a jóléti (’welfare’) államot végleg felváltotta a ’workfare’ állam. Valamelyest az ilyen típusú munkaetika-ideológiára emlékeztet a fejlődő országokban az, amikor a szociális alapok a mikrohitelezésen és hasonló konstrukciókon keresztül ösztönzik az egyéni vállalkozásokat.

(3) A populista megközelítés. A szociálpolitika harmadik normatív megközelítése populista ideológián alapul, amely azt hangsúlyozza, hogy az „embereket”, közös értékeiket, meggyőződéseiket és kultúrájukat is be kell vonni a társadalmi jólét megteremtésébe. Bár ’az emberek’ fogalmát nem definiálják világosan, ennek a megközelítésnek a hívei úgy vélik, hogy az emberek – és nem az egyének vagy a kollektívák – jelentik a társadalom magját, és az a legjobb társadalom, amelyik elismeri és kifejezésre juttatja életstílusaikat és

meggyőződéseiket. A populista vezetők gyakran állítják ellentétbe az egyszerű emberek erényeit a nagy üzleti cégek és az állam érdekeivel, amelyek az ő állításuk szerint gátolni akarják az emberek jólétét. Számos politikai vezető hatásosan él ezzel az elitellenes retorikával, hogy megnyerje a választókat, és gyakran hirdetik az emberek szükségleteit szolgáló szociális programok kibővítését. Gyakran mutatnak nacionalista érzületet, és időnként bevándorlás-ellenes és hasonló negatív etnikai retorikát is alkalmaznak, ami széles körben népszerű lehet.

Populista eszmék a társadalmi mozgalmakat is jellemezhetik, amelyek időről időre felbukkannak, hogy bizonyos társadalmi vagy politikai célokhoz széleskörű népi támogatást gyűjtsenek. Ezek a mozgalmak sokszor csak lazán összeálló társadalmi csoportokból és szervezetekből állnak, mégis igen hatékonyak lehetnek a társadalmi változás előmozdításában. Számos populista, akiket kommunitáriusoknak is hívnak, úgy vélekedik, hogy a közösség jelenti az emberek tevékenységének elsődleges terepét, és a közösségek szerepét hangsúlyozzák az összetartozás érzésének kialakításában, az integráció erősítésében és a szociális szükségletek ellátásában. Etzioni (1994) szerint például a helyi csoportosulások javíthatják a társadalmi viszonyokat azon potenciáljukon keresztül, hogy erősítik az egyének mint a közösség tagjai jogosultságait és felelősségét. A populizmus és a kommunitarizmus együttesen nagyon fontos normatív nézetrendszert alkotnak, amely erőteljes hatást fejtett ki a szociálpolitikai gondolkodásra, különösen a fejlődő országokban.

Néhány kutató írt már arról, hogy tulajdonképpen magának a fejlesztésnek a fogalma is erős populista tendenciákat tükröz (Kitching 1982). Bizonyos, hogy a populizmus számos fejlődő ország választási politikájában jelentős tényező, és a nacionalizmus formájában széleskörű befolyást gyakorol. Ezenkívül normatív alapot is szolgáltatott a szociálpolitika számára. Példának okáért a populizmus nyilvánvalóan fontos tényező volt Argentínában Juan Peron elnök idejében a szociális szolgáltatások kiterjesztésében, és még mindig befolyást gyakorol a szociálpolitikára ebben az országban és más latin-amerikai országokban is. Lyndon Johnson elnök szociálpolitikáját is jellemezték populista elképzelések a hatvanas évek Amerikájában, de már korábban is elősegítették a szociális programok bevezetését Louisiana államban Huey Long kormányzó és fivére, Earl K. Long idejében.

A társadalmi mozgalmakhoz és forradalmi csoportokhoz kapcsolódó radikális populista eszmék is befolyásolták a szociálpolitikát a világ számos részén. A radikális populisták a konfrontáció taktikáját alkalmazták arra, hogy nyomást gyakoroljanak a kormányokra az igazságtalanságok feloldása, a társadalmi reformok bevezetése és a szociális ellátás bővítése érdekében. Az Egyesült Államokban egyes kampányszervezők, mint Saul Alinsky (1946, 1970) támaszkodtak politikai szervezési tapasztalataikra abban, hogy olyan javaslatokat fogalmazzanak meg, amelyet a közösségszervezők használni tudnak a társadalmi változás elérése érdekében. Széles körben alkalmazták Alinsky elképzeléseit szerte a világban. Ezeket az elképzeléseket kiterjesztették olyan társadalmi aktivisták, akik a képessé tevést (empowerment) és az öntudatosítást (conscientization) hirdetik, amikor arra hívják föl az egyszerű embereket, hogy harcoljanak a társadalmi igazságtalanság ellen, és javítsák szociális jóléti helyzetüket. A legnevezetesebb ezek közül a brazil Paulo Freire (1972), aki a helyi politikai cselekvés eszközeként radikális felnőttkori írás-olvasás tanulási technikákat hirdetett a széles néprétegek számára, hogy nyomást gyakoroljanak a gazdasági és társadalmi igazságosság érdekében. Természetesen a populista aktivitás nem minden formája alapszik konfliktuson, és az olyanok, mint Mahatma Gandhi vagy doktor Martin Luther King, az erőszakmentes ellenállás jelentős hirdetői voltak.

Az évek folyamán jelentős változásokat hoztak a társadalmi mozgalmak, és erőfeszítéseik eredményeként számos országban lényegesen módosították vagy kibővítették a szociálpolitikát. A nők mozgalma nem csak a hagyományos patriarchális berendezkedés megkérdőjelezésében és a nők helyzetének javításában játszott fontos szerepet, de abban is, hogy megváltozott a szociálpolitikai megközelítés az oktatás, az egészségügy, a gyerekjólét és a családi élet vonatkozásában. Bár nem állítható, hogy ezek a vívmányok felszámolták volna a nők elnyomását, mégis sokat értek el. Hasonlóképpen, a környezetvédelmi mozgalom nem csak felhívta a figyelmet a természeti környezet iparosítás, a kereskedelem és a konzumerizmus miatti romlására, hanem fontos szakpolitikai reformokat is elért, amelyek emberek millióinak emelték a jólétét.

Napjainkra már bevetté váltak a közösségalapú szociális programok, és a szociális szolgáltatások rendszerének szerves részét alkotják. Azelőtt a kormányok bentlakásos intézeteket létesítettek a szükséget szenvedő emberekről való gondoskodás céljából. Az ilyen intézményekben szállásolták el a fogyatékossággal élőket, az elszegényedetteket, az elhagyott gyerekeket, az időseket, és más szükséget szenvedő csoportokat, és ezáltal szegregálták őket a társadalom többi részétől. Napjainkban az a tendencia, hogy a szolgáltatásokat az azt igénylőknek az otthonaikban és a közösségeikben nyújtják. Mindemellett a közösségek ma gyakrabban vonódnak be a szociális szolgáltatások nyújtásába is. A fejlődő országok nemzetközi szinten is élen járnak abban, hogy a helyiek a kormányzatokkal együttműködve aktívan részt vesznek a közösségi alapú oktatási, egészségügyi, lakhatási és szociális programok végrehajtásában. Ezek a programok gyakran olyan megközelítést alkalmaznak, amely gazdaságfejlesztési tevékenységekhez köti a szociális programokat. Valójában a helyi lakosoknak az ilyen típusú közösség-alapú kezdeményezésekben való meghatározó részvétele volt az, ami létrehozta azt a közösségfejlesztési modellt, amely napjainkban széles körben elterjedt a világon, nemcsak abból a célból, hogy előmozdítsa helyi szinten a szociális jólétet, hanem azért is, hogy erősítse a helyi közösségi gazdaságfejlesztést (Brokensha és Hodge 1969, Dore és Mars 1981).

A közösségi fejlesztési kezdeményezések radikálisabb cselekvési stratégiát is alkalmaznak, olyan eszmék jegyében, mint az emberek öntudatosítása és a képessé tevés a közösségi szociális programok megszervezésében (Freire 1972, Kane 2001). Az állami irányítású hagyományos közösségfejlesztési modelltől eltérően, ezeket a programokat a helyi lakosok szervezik, vagy önerőből, vagy a helyi aktivisták és a nem-kormányzati szervezetek támogatásával. Bár fordulhatnak segítségért a kormányzathoz vagy nemzetközi szervezetekhez, hangsúlyozzák a helyi önkormányzat szükségességét és az emberek bevonását a szolgáltatások megszervezésébe.

Ugyanakkor fontos felismerni, hogy a populizmus a szociális jóléti programok olyan normatív bázisát nyújtja, amelyet nem minden progresszív szociálpolitikai gondolkodó támogat. Példának okáért a nacionalizmus, mint a populizmus egy formája, az állami szociális szolgáltatások szerepét hangsúlyozza a nemzeti kohézió megteremtésében és az emberek azon képességének erősítésében, hogy ellenálljanak a külső fenyegetéseknek. A náci kormányzat a harmincas évek Németországában kibővítette a szociális ellátást, hogy előmozdítsa az általa árjának tekintett nemzet egészségét, életerejét és jólétét. Azoktól, akiket kizártak az így definiált nemzetből, mint a zsidókat, a cigányokat, a szlávokat, a melegeket és másokat, nem csak a szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférést tagadták meg, hanem később a kirekesztés népirtó retteneteinek is alávetették őket. Tang (2000) szintén megjegyezte, hogy például a kelet-ázsiai „tigrisek” esetében a szociális jóléti ellátást némelyek szerint részben nacionalista politikai célkitűzések motiválták. Gyakran összekapcsolódik a populista-nacionalista

ideológia és a nép hagyományos értékeinek és meggyőződéseinek hirdetése. Az utóbbi évek iszlamista mozgalmainak újjáéledésével a tradicionalizmus fontos normatív befolyást gyakorol a szociálpolitikára. Irán, Pakisztán és más muzulmán országok kormányai úgy alakították át szociálpolitikájukat, hogy a nyugati megközelítéseket a Koránon alapuló irányelvekkel váltották fel. Ennek talán legszélsőségesebb példája volt a tálib rezsim Afganisztánban. A tradicionalizmus ezekben az országokban túllépett a szociális szolgáltatások szféráján, és hatást gyakorol a szociálpolitika egyéb dimenzióira is. Az iszlám tanítása egyre inkább alakítja a házassággal és válással kapcsolatos törvényeket, a nők oktatását és az egyéb családi ügyeket is. Természetesen vannak olyan országok, mint Szaúd-Arábia, ahol a szociálpolitika történeti folytonossággal tükrözte a hagyományos meggyőződést és értékrendet (Dabbagh 1993).

Más országokban is kimutathatók hasonló tendenciák, amelyek a szociálpolitikában is a hagyományos értékek felerősödését mutatják. Indiában a hindu hitelveket hirdetik erőteljesen tömeges társadalmi mozgalmak. Kelet-Ázsia esetében amellett szoktak érvelni, hogy a négy „tigris" (Tajvan, Dél-Korea, Szingapúr és Hong-Kong) gazdasági sikere a kemény munka, a takarékosság és a családi összetartás konfucianizmushoz köthető hagyományos értékeinek tudható be (Jones 1993, Tang 2000). Latin-Amerikában azt tapasztaljuk, hogy a Vatikán komoly nyomására a nyolcvanas évek vége óta ismét előtérbe kerültek a hagyományos katolikus tanítások. Ez segített csökkenteni a hetvenes években és a nyolcvanas évek elején oly befolyásos és az akkori „népi oktatási" mozgalmak elindításában jelentős szerepet játszó radikális egyház és a hozzá köthető felszabadítási teológia hatását (Kane 2001).

Az Egyesült Államokban a tradicionalizmus számos szociálpolitikus kutató írásaiban megjelent, közéjük tartozik például Olasky (1992) és Tanner (1996), akik szerint fel kellene számolni az állami szociális szolgáltatásokat, mert azok nem összeegyeztethetők a hagyományos amerikai kulturális értékekkel. Olasky azt állítja, hogy az egyházak és a jótékonysági szervezetek történetileg azt a szerepet töltötték be, hogy segítsék a rászorulókat, és a kormányzatnak lépéseket kellene tennie abba az irányba, hogy hagyományos szerepük újbóli betöltésére ösztönözze őket. Ezek az elképzelések igencsak megnyerték George W. Bush elnök tetszését, aki létrehozott egy új szövetségi kormányzati ügynökséget, a Hit alapú Szolgáltatások Hivatalát, ami reményeik szerint újjáéleszti majd a vallásos jótékonyságot.

Egy holisztikus szociálpolitika felé

A fentiekben taglalt három fő normatív megközelítés mind hozzájárult a szélesebb és több területet magába foglaló szociálpolitikai elképzelés kialakulásához. Továbbra is jellemző az erről a szakterületről való gondolkodásban az, hogy a szociális biztonsági háló és a szociális szolgáltatások biztosítása a szociálpolitika központi és jelentős összetevői. Bizonyos kritikusok amellett érvelnek, hogy a döntéshozók azért hangsúlyozzák túl továbbra is a rezidualizmust, mert az lehetővé teszi számukra – különösen a nemzetközi donorok számára – hogy „projektekre szabdalják" a szociálpolitikát (Tendler 2003). Ennek ellentmond az, hogy a szociálpolitika új fogalma lényegesen kibővült, oly módon, hogy magába foglalja a megélhetés problémájától kezdve a jogi alapú megközelítéseken át a szegénység enyhítését és az alapszükségletek kielégítését is. A 'holisztikus' szociálpolitika tehát tartalmazza az államközpontú, a vállakozásközpontú és a populista paradigmák elemeit is. Az államközpontú megközelítésből átveszi azt a felismerést, hogy továbbra is fontos a proaktív kormányzat szerepe abban, hogy gazdasági és szociális befektetéseket eszközöljön és szabályozza a magánszektort, miközben kielégíti az emberek alapszükségleteit és garantálja az alapvető

szabadságjogokat. A vállakozásközpontú megközelítés annak szükségességét hangsúlyozza, hogy az egyes csoportok speciális szükségleteihez szabott szegénységellenes intézkedésekkel kell megóvni a sebezhető csoportokat, valamint azt, hogy gazdasági ösztönzők használatával kell javítani a szociális ellátás hatékonyságát. A gazdaságilag működőképes és piaci alapú stratégiák megvalósítását egyre inkább úgy tekintik, mint a megélhetést javító, jövedelemgeneráló projektek lényegi elemét. A populista fejlesztési tradíció hangsúlyozza az aktív közösségi mozgósítás központi szerepét, amelyet különböző intézményeken keresztül kell közvetíteni, hogy artikulálódjanak az emberek szükségletei és erősödjön részvételük a szociálpolitikai tervezés és kivitelezés folyamatában.

Továbbra sem kétséges, hogy ezek a megközelítések ideológiai szempontból ellentétes és gyakran egymásnak ellentmondó álláspontokat képviselnek a szegénység és a depriváció kezelésének tekintetében. Bár kimutatható közöttük egyfajta közös nevező, ezek a megközelítések gyakran egymással konfliktusban álló leírást adnak arról, hogy hogyan működik a világ és hogyan lehet legjobban megbirkózni a problémákkal. De akárhogy is legyen, érvelhetünk amellett is, hogy napjainkban a fejlesztéspolitikai diskurzusban és cselekvésben egyre inkább elfogadott a szociálpolitika sokoldalú alkalmazási lehetősége, amely képes arra, hogy különböző helyzetekben eltérő szerepeket töltsön be. Kialakulni látszik egy közös elképzelés a multidimenzionális szociálpolitikáról, amely célja, hogy eltérő módokon kezelje az egymástól eltérő szociális szükségleteket. Bár még korai ’globalizált’ szociálpolitikáról beszélni, kétségtelenül létrejött a szociálpolitikai elmélet, szakpolitika és gyakorlat területein egyfajta összefonódás. Az 1. táblázat bemutatja a normatív elméletek és következményeik alapvető jellemzőit, és leírja a fő aktorokat, a célcsoportokat és a szakpolitikák azon kombinációját, amely az adott kontextusban megfelelő a problémák megoldására.

Akárhogy is legyen, az új szociálpolitikai formulák végső tesztje azonban azon múlik, hogy mennyire bizonyulnak hatékonynak a szegénység és a depriváció eredményes kezelésében. Végső soron nem számít, hogy miként definiáljuk és csoportosítjuk újra a szakpolitikákat; nemzetállami és nemzetközi szinten egyaránt politikai akaratra van szükség ahhoz, hogy komolyan megbirkózzunk ezekkel a társadalmi problémákkal, és ennek megfelelően csoportosítsuk a forrásokat. Latin-Amerika esetében például sikeresnek bizonyult a neoliberális ’Új Szociálpolitika’, amely pragmatikus módon kapcsolta össze az állami ellátást, az önsegélyező megoldásokat, a magánkezdeményezéseket és az nem-kormányzati szervezetektől jövő támogatást, és így elhallgattatta a kritikusokat. De nem sikerült kezelnie olyan alapproblémákat, mint a hatalom- és vagyonelosztás egyenlőtlensége, valamint a tartós szegénység, és így a politikai feszültség erőszakban robbant ki, többek között Venezuelában, Mexikóban, Bolíviában és Ecuadorban (Abel és Lewis 2002).

AJÁNLOTT OLVASMÁNYOK

Mkandawire, T. (szerk.) (2003) *Social Policy in a Development Context:* Geneva: UNRISD. Ez a kötet a hasonnevű, 2000 és 2005 között lebonyolított kutatási projekt során publikált tanulmányok gyűjteménye. Fő témái a szociálpolitika kapcsolata a makro-ökonómiához, a későn iparosodó országok, demokratizálódás, globalizáció és társadalmi nem.

Midgley, J. (1997) *Social Welfare in a Global Context.* London: Sage.
Ez a könyv átfogó áttekintést nyújt a szociális jóléti programokról és szakpolitikákról nemzetközi összehasonlításban. Több fejezet foglalkozik az alkalmazott nemzetközi szociális jólét kérdéseivel, figyelembe véve a szociális munka és a szociális fejlesztés hozzájárulását.

Midgley, J. (1995) *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare.*London: Sage.
A könyv bemutatja, hogy a társadalomfejlesztési megközelítés miként hangolja össze a gazdaságpolitikát és a szociálpolitikát a fejlesztési folyamat során.

Yeates, N; (2001) G*lobalization and Social Policy.* London: Sage.
Igényes és olvasmányos elemzés a globalizációról és annak a szociálpolitikai tervezésre és kivitelezésre gyakorolt hatásáról, a nemzetállamok továbbra is fennmaradó hatalmának tekintetbe vételével.

Kennett, P. (2001) *Comparative Social Policy: Theory and Research.* Milton Keynes: Open University Press.
Ez a tankönyvnek készült hasznos kötet a globalizáció, a szociálpolitika és társadalmi fejlesztés összefüggéseit megvilágító áttekintést nyújt.

1. táblázat: Normatív elméletek és szociálpolitikai következményeik

Szociálpolitikai hagyomány a normatív elméletben	Főbb szereplők	Célcsoportok/célok	Szociálpolitikai következmények
(1) Államközpontú megközelítés	Központi állam (fentről lefelé)	Háztartási szintű jólét	Inkrementalizmus (Dél) Jóléti állam (Észak) Jogszabályban rögzített szociális szolgáltatások Állampolgári jogok
(2) Vállalkozásközpontú megközelítés	Piac	Egyéni támogatás	Rezidualizmus Biztonsági hálók/szociális alapok Rászorultság vizsgálata Privatizáció/kvázi-piacok Segély helyett munkát
(3) Populista megközelítés	Az emberek (lentről fölfelé)	Közösség felemelése	Közösségfejlesztés Kommunitarianizmus Öntudatosítás Társadalmi mozgalmak Helyi tudás/értékek

HOLISZTIKUS SZOCIÁLPOLITIKA

Szereplők	Célcsoportok/célok	Politikák
Állam (központi, decentralizált) ▪ ▪ Civil társadalom (NGO-k, közösségek, társadalmi mozgalmak) ▪ Magán üzleti szektor (belföldi, szupranacionális, transznacionális) ▪ ▪ Nemzetközi fejlesztési intézmények (multilaterális, bilaterális, ENSZ szervezetek, regionális testületek)	Egyén, háztartás, közösség Mindenki jólétének növelése, az emberi tőke erősítése, a munka nemzetközi versenyképessége, társadalmi kohézió építése és a kirekesztés (osztály, nem, etnikum alapján) elleni küzdelem	Alapvető szociális szolgáltatások (egészségügy, oktatás, lakhatás, szociális biztonság) Biztonsági hálók/szociális alapok Fenntartható megélhetés támogatása Szektorokon átívelő megközelítés Jogosultságok, szociális jogok, képességek Participatorikus/inkluzív Elszámoltathatóság

IRODALOM

Abel, C. and Lewis, C. (szerk.) (2002) 'Exclusion and engagement: a diagnosis of social policy in Latin America in the long run', in C. Abel and C. Lewis (szerk.) *Exclusion and Engagement:Social Policy in Latin America.* London: Institute of Latin American Studies, University of London, pp. 3-53.

Adelman, I. and Morris, C. (1965) *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries.* Stanford, CA: Stanford University Press.

Alinsky, S. (1946) *Reveille for Radicals.* Chicago, IL: University of Chicago Press.

Alinsky, S. (1971) *Rules for Radicals.* New York: Random House.

Bacon, R. and Eltis, W. (1976) *Britain's Economic Problems: Too Few Producers.* London: Macmillan.

Baer, W. - Love, J. (szerk.) (2000) *Liberalization and its Consequences: A Comparative Perspective on Latin America and Eastern Europe.* Cheltenham: Edward Elgar.

Blauert, J. - Zadek, S. (szerk.) (1998) *Mediating Sustainability: Growing Policy from the Grassroots.* West Hartford,CT: Kumarian Press.

Booth, D. (szerk.) (1994) *Rethinking Social Development.* London: Longman.

Brokensha, D. - Hodge, P. (1969) *Community Development: An Interpretation.* San Francisco, CA: Chandler.

Burbach, R.-Flynn,P. (1980) *Agribusiness in the Americas*. New York: Monthly Review Press.

Cernea, M. (szerk.)(1991) *Putting People First: Sociological Variabls in Rural Development*. New York: Oxford University Press.

Chambers, R.-Conway, G. (1992): ’Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century’, *IDS Discussion Paper 296*. Brighton: Institut of Developement Studies.

Clark, J. (1991) *Democratizing Development: The Rule of Voluntary Organizations*. London: Earthscan

Clark, J. (1995) ’The State, popular participation and the voluntary sector’. *Word Development*, 23 (4):593-601.

Conway, T. (2000) *Social Protection: New Directions for Donor Agencies*. London:DFID

Conyers, D. (1982) *An Introduction to Social Planning in the Third World*. London: John Wiley.

Cornia, J.-Jolly, R.- Stewart, F. (1987) *Adjustment with a Human Face*. Oxford: Clarendon Press.

Cowe, R. (2001) 'Inside track: corporatc gloss obscures the hard facts', *Financial Times,* 11 December.

Dabbagh, A. (1993) 'Ideology and non-Western culture: an Islamic perspective', *Social Development Issues,* 15 (1): 17-18.

De Haan, A. (2000) 'Components of good social policy: lessons emerging from research', *mimeo.,* Department for International Development.

Deacon, B. - Hulse - Stubbs, P. (1997) *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare.* London: Sage.

Devereau, S. - Cook, S. (2000) 'Does social policy meet social needs?', *IDS Bulletin.* 31 (4): 63-73.

Dore, R. - Mars, Z. (szerk.) (1981) *Community Development.* London: Croom Helm. Edwards, M. - Hulme, D. (szerk.) (1992) *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World.* London: Earthscan.

Edwards, M. - Hulme, D. (szerk.) (1995) *Non-Government Organisations: Performance and Accountabílity: Beyond the Magic Bullet.* London: Earthscan.

Ellis, F. (2000) *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries.* Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (1990) *Three Worlds of Welfare Capitaiism.* Cambridge: Polity Press.

Etzioni, A. (1994) *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society.* New York: Touchstone.

Farrington, J. - Bebbington, A., - Wellard, K. - Lewis, D.J. (1993) *Reluctant Partners? Non-Governmental Organizations, the State and Sustainable Agricultural Development.* London: Routledge.

Farrington, J., Carney, D., Ashley, C. - Turton, C. (1999) 'Sustainable livelihoods in practice: early applications in rural area', *Natural Resource Perspectives,* No. 42, June. London: Overseas Development Institute.

Feldstein, M. (1974) 'Social security, induced retirement and aggregate capital accumulation', *Journal of Political Economy,* 83 (4): 447-75.

Freire, P. (1972) *Pedagogy of the Oppressed* Harmondsworth: Penguin.

Friedman, M. - Friedman,R. (1980) *Free to Choose: A Personal Statement,* New York: Avon.

George, V. - Wilding, P. (1976) *Ideology and Social Welfare.* London: Routledge and Kegan Paul.

Ghai, D. (szerk.) (1991) *The IMF and the South: The Social Impact of Crisis and Adjustment.* London: Zed Books.

Giddens, A. (1998) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy.* Cambridge.Polity Press.

Gough, I. (1979) *The Political Economy of the Welfare State.* London: Macmillan.

Graham-Brown, S. (1991) *Education in the Developing World: Confiict and Crisis.* London: Longman.

Griesgraber, J. - Gunter, B. (szerk.) (1996) *Development: New Paradigms and Principles for the Twenty-First Century.* London: Pluto Press.

Grindle, M. (szerk.) (1980) *Politics and Policy Implementation in the Third World.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Grindle, M. - Thomas, J. (1991) *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries.* Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Halt A. (szerk.) (2000a) *Amazonia at the Crossroads: The Challenge of Sustainable Development.* London: Institute of Latin American Studies, University of London.

Hall, A. (2000b) 'Privatizing the commons: liberalization, land and livelihoods in Latin America', in W. Baer- J. Love (szerk.), *Liberalization and its Consequences: A Comparative Perspective on Latin America and Eastern Europe.* Cheltenham: Edward EIgar, pp. 232-61.

Hardiman, M. - Midgley, J.(1982) *The Social Dimensions of Development.* London: John Wiley.
Helmore, K. - Singh, N. (2001) *Sustainable Livelihoods: Building on the Wealth of the Poor.* London: Kumarian Press.

Hewitt, M. (1992) *Welfare Ideology and Need: Developing Perspectives on the Welfare State.* Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Hulme, D. - Edwards, M. (szerk.) (1997) *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* London: Macmillan and New York: St Martin's Press.

Hutton, W. (2002) *The World We're In.* London: Little, Brown.

IIED (2001) 'Enviromnental and human rights: a new approach to sustainable development', O*pinion: World Summit on Sustainable Development.* London: International Institute for the Environment and Development.

ISEA (2001) 'The accountability challenge' (www.accountability.org.uk).

Jessop. B. (1994) 'The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state', in R. Burrows - B. Loader (szerk.) *Towards a Post-Fordist Welfare State?* New York: Routledge, pp. 13-27.

Jones, C. (1993) 'The Pacific challenge', in C. Jones (szerk.) *New Perspective on the Welfare State in Europe.* London: Routledge. pp. 198-217.

Kane, L. (2001) *Popular Education and Social Change in Latin America.* London: Latin America Bureau.

Kanji, N. - Manji, F. (1991) 'From development to sustained crisis: structural adjustment, equity and health', *Social Science and Medicine,* 33 (9): 985-93.
.
Keck, M. - Sikk ink, K. (1998) *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics.* Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kimerling, J. (2000a) 'Oil development in Ecuador and Peru: law, politics and the environment', in A. Hall (szerk.), *Amazonia at the Crossroads: The Challenge of Sustamable Development.* London: Institute of Latin American Studies, Institute of London, pp. 73-96.

Kitching,G. (1982) *Development and Underdevelopment in Historical Perspective.* London: Methuen.

Lipton, M. (1977) *Why Poor People Stay Poor*: *Urban Bias in World Development.* London: Temple Smith. . Lodemal, L - Trickey, H. (szerk.) '(2001) *An 0ffer YouCan't Refuse: Workfare in International Perspective.* Bristol: Policy Press.

MacPherson, S. (1982) *Social Policy in the Third World.* London: Wheatsheaf.

MacPherson, S. - Midgley, J. (1987) *Comparative Social Policy and the Third World.* Brighton: Wheatsheaf.

Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class and Other Essays.* Cambridge: Cambridge University Press.

Mead, L. (1992) *The New Politics ofPoverty.* New York: Basic Books.

Mead, L. (szerk.) (1997) *The New Paternalism: Supervisory Approaches to Poverty.* Washington, DC: Brookings Institution Press.

Mehrotra, A. - Jolly, R. (szerk.) (1998) *Development with a Human Face: Experiences in Social Achievement and Economic Growth.* Oxford: Oxford University Press.

Midgley, J. (1993) 'Ideological roots of social development strategies', *Social Development Issues,* 15 (1): 1-13.

Midgley, J. (1995) *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare.* London: Sage.

Midgley,J. (1997) *Social Welfare in Global Context.* London: Sage.

Midgley, J. (1999) 'Growth, redistribution and welfare: towards Social investment', *Social Service Review,* 77 (1): 181-8.

Midgley, J. - Tracy, M.B. - Livermore, M. (szerk.) (2000) *The Handbook of Social Policy.* Thousand Oaks, CA: Sage.

Mishra, R. (1999) *Globalization and the Welfare State.* Cheltenham: Edward Elgar.

Mkandawire, T. (2001) 'Social policy in a development context', *Social Policy and Development Programme,* Paper No. 7. Geneva: UNRISD.

Mkandawire, T. (szerk.) (2003) *Social Policy in a Development Context.* Geneva: UNRISD.

Murray, C. (1984) *Losing Ground: American Social Policy, 2950-2980.* New York: Broadway Books. .

Murray, S. *(2001)* 'Social responsibility, a Iure for recruits', *Financial Times,* 13 December.

Myrdal, G. (1984), 'International inequality and foreign aid in retrospect', in G. Meier and D. Seers (szerk.) *Pioneers in Deoelopment.* New York: Oxford University Press pp. 151-65.

Narayan, D. - Ebbe, K. (1997) *Design of Social Funds,* Discussion Paper 375 Washington, DC: World Bank.

Norton, A. (2000) 'Can there be a global standard for social policy? The "social policy principles" as test case', *ODI Briefing Paper* 2, May. London: Overseas Development Institute.

Ocampo, J. (2000) *Equidad, desarrollo y cuidadania.* Santiago: CEPAL/ECLAC.

O'Connor, J. (1973) *The Fiscal Crisis of the State.* New York: St Martin's Press.

Offe, C. (1984) *Contradictions of the Welfare State.* CambridgeMA: MIT Press.

Olasky, M. (1992) *The Tragedy of American Compassion.* Washington, DC: Regnery.

Randel, R., German T. - Ewing, D. (szerk.) (2000) *The Reality of Aid 2000.* London: Earthscan.

RCD (2001) 'Partnerships - how do they impact poverty alleviation?', *Resource Centre Discussion Forum,* 23 October. London: Resource Centre for the Social Dimensions of Business Practice.

Rondinelli, D. (1983) *Development Projects as Policy Experiments.* London: Methuen.

Scoones, I. (1998) 'Sustainable rural livelihoods: a framework for analysis', *Working Paper* 72. Brighton: Institute of Development Studies.

Stewart, F. (1995) *Adjustment and Poverty: Options and Choices.* London: Routledge.

Stewart, F., Ranis, G. - Ramirez, A. (2000) 'Economic growth and human development' *World Development,* 28 (2): 197-219.

Stiglitz, J. (2002) *Globalizaiion and its Discontents.* London: Penguin.

Stoesz, S. (2000) *Poverty of Imagination: Bootstraps Capitalism, Sequel to Welfare Reform* Madison, WI: University of Wisconsin Press.

Subbarao, K. (1997) *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross Country Experience.* Washington DC: World Bank.

Tang, K. (2000) *Social Welfare Development in East Asia.* Basingstoke: Palgrave

Tanner, M. (1996) *The End of Welfare; Fighting Poverty in the Civil Society.* Washington, DC:Cato Institute

Taylor-Gooby, P: and Dale, J. (1981) *Social Theory and Social Welfare.* London: Edward Arnold.

Tendler, J. (1995) *Good Government in the Tropics.* Baltimore, MD: Johns Hopkíns University Press

Tendler, J. (2003) 'Why social policy is condemned to a residual categoryof safety nets, and what to do about it', paper prepared for the UNRISD project oh, *Social Policy in a Development Context.* Geneva: UNRISD

Titmuss, RM. (1968) *Commitment to Welfare.* London: Allen and Unwin.

Titmuss, RM. *(1971)'The Gift Relationship.* London: Allen and Unwin

Titmuss, RM. (1974) *Social Policy: An Introduction.* London: Allen and Unwin.

Turner, M. - Hulme, D. (1997) *Governance, Administration and Development: Making the State Work.* Basingstoke: Macmillan,

UN (2000a) *Development of Guidelines on the Role and Social Responsibilities of the Private Sector: Report of the Secretary-General.* Geneva: United Nations.

UN (2000b) *Twenty-Fourth Special Session of the GeneralAssembly entitled 'World Summit for Social Development and Beyond: Achieving Social Development for All in a Globalizing World': Report of the Secretary General.* Geneva: United Nations.

UN (2000c) *Resolution Adopted by the General Assembly. 5-24/2. Further lnitiatives for Social Development.* Geneva:United Nations.

UNDP, (1990) *Human Development Report 1990,* United Nations Development Programme. New York: Oxford University Press.

UND P (2000) *Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development.* New York: Oxford University Press.

UNRISD (2001a) *UNRISD Research Programme: Social Policy in a Development Context.* Geneva: UNRISD.

UNRISD (2001b) *Social Policy in a Development Context: Report of the UNRISD International Conference* 23-24 *September 2000, Tammsvik, Sweden.* Geneva: UNRlSD.

Vidal, J. (1999) 'Shell fights fires as strife flares in delta', *The Guardian,* 15 September.

Waterston, A. (1965) *Development Planning: Lessons of Experience.* Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Whitehead, L. (2000) 'Privatization and the public interest: partial theories, lopsided outcomes', in W. Baer and J. Love (szerk.), *Lioeralization and its Consequences: A Comparative Perspective on Latin America and Eastern Europe.* Cheltenham: Edward Elgar, pp. 262-92.

Wilensky H. - Lebeaux, C. (1965) *Industrial Society and Social Welfare.* New York: Free Press

Williamson, J; (1990) 'What Washington means by policy reform', in J. Williams on (szerk.) *Latin American*

Adjustment: How Much Has Happened? Washington, DC: Institute for International Economics. .
World Bank (1990) *World Development Report 1990: Poverty.* Washington, DC: World Bank.

World Bank (1991) *World Development Report* 1991: *The Challenge of Development.* Washington, DC: World Bank.

World Bank (1997) *World Development Report* 1997: *The State in a Changing World.* Washington, DC: World Bank.

World Bank (1998)*Communiqué of the Development Commitiee.* 5 October, Washington.

World Bank (1999a) *Principles and Good Practice in Social Policy: Issues and Areas for Public Action.* Washington, DC: World Bank.

World Bank (1999b) *Managing the Social Dimensions of Crisis: Good Practices in SocIal Policy,* September 14. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2000) *World Development Report 1999/2000.* Washington, DC: World Bank.

World Bank (2001) *World Development Report* 2000-2001: *Attacking Poverty.* Washington, DC: World Bank.

World Bank (2002) *World Development Report* 2003: *Sustainable Development with a Dynamic Economy.* Washington, DC: World Bank.

Yeates, N. (2001) *Globalization and Social Policy.* London: Sage.

II.
GLOBALIZÁCIÓ ÉS TÁRSADALMI EGYENLŐTLENSÉGEK

Michael Mann– Dylan Riley

A GLOBÁLIS JÖVEDELEMEGYENLŐTLENSÉGEK MAKROREGIONÁLIS TRENDJEINEK MAGYARÁZATA 1950 ÉS 2000 KÖZÖTT *

Ez az írás az országokon belüli jövedelemegyenlőtlenségek szintjeit és trendjeit elemzi a huszadik század második felének vonatkozásában. Két általános tendencia volt kitapintható. A legtöbb országban az egyenlőtlenség jelentős mértékben csökkent az ötvenes évek elejétől, majd a hatvanas években is, míg a nyolcvanas és kilencvenes években országonként különböző mértékben kissé nőtt. Az alábbiakban azonban mi arra összpontosítunk, hogy bemutassuk és megmagyarázzuk az egyenlőtlenség azokat a sajátos makroregionális rendszereit, amelyek ebben az időszakban világosan megmutatkoztak. Hat makrorégiót különítünk el: az angolszászt, az észak-európait, a kontinentális nyugat-európait, a latin-amerikait, a kelet-ázsiait és a dél-ázsiait. Tanulmányunkban megmutatjuk, hogy az egyenlőtlenség régiókon belüli különbségei sokkal kisebbek voltak, mint a régiók közötti különbségek, és hogy a hat regionális rendszer ugyan nem maradt állandó, de az idők folyamán jellegzetes, sajátosan elkülönülő pályagörbét mutatott. Az angolszász országok voltak eleinte a legegalitáriusabbak, és csak később alakult ki ezekben az országokban nagyobb egyenlőtlenség, ami feltehetően 'liberalizmusukból' adódott. Az északiak csak a vizsgált időszak közepén váltak a legegalitáriusabbakká. A nyugati országok közül a kontinentális európai országokban volt kezdetben a legnagyobb az egyenlőtlenség, de később csaknem elérték az egyenlőségnek az északi országokra jellemző szintjét. Latin-Amerika volt és maradt az összes régió közül a legegyenlőtlenebb. Kelet-Ázsia inkább egalitárius volt, míg Dél-Ázsia a közepes szintű egyenlőtlenség felé konvergált. Bár 1980-tól kezdve az egyenlőtlenség irányába ható nyomás erősödött, a regionális válaszok továbbra is különbözőek és útfüggőek maradtak. Ezután, immár elméletibb megközelítésben, arra törekszünk, hogy ezeket a regionális mintázatokat makroszociológiai terminusokban megmagyarázzuk. A gazdasági, ideológiai, katonai és politikai hatalmi viszonyok dinamikus interakcióinak modelljéből kiindulva felvázoljuk a gazdasági-társadalmi fejlődés „legjobb gyakorlataira" vonatkozó jellegzetes makroregionális ideológiák politikai intézményesülését.

1. BEVEZETÉS

Lényegében az összes jövedelemegyenlőtlenséggel foglalkozó kutatás vagy a nemzetállamot vagy a világ egészét tekinti alapvető elemzési egységének. Az országokon belüli jövedelemegyenlőtlenség kutatása (Tsai, 1995; Alderson and Nielsen, 1999, 2002) a nemzetállamokat vizsgálja. Az országok közötti egyenlőtlenséget vizsgáló kutatás (Firebaugh, 1999, 2000) és a mindkét problémakört egyetlen perspektívába szintetizáló kutatás (Goesling, 2001) a globális jövedelemegyenlőtlenség fogalmát használja, és gyakran hangsúlyozza a fejlett

---

* *Michael Mann and Dylan Riley: Explaining macro-regional trends in global income inequalities, 1950–2000, Socio-Economic Review, January 2007; 5: 81–115.*

Észak és a fejletlen Dél közötti különbségeket. E tanulmány egy ezektől eltérő megközelítést alkalmaz. Úgy véljük, hogy az általunk konstruált „makrorégió” terminus hasznos lehet a jövedelemegyenlőtlenségről való gondolkodásban. A „makrorégiót” országok egy adott csoportjaként értelmezzük, amely sajátos geopolitikai jellemzőkkel, hasonló politikai intézményekkel, hasonló kultúrával, és hasonló gazdasággal rendelkezik. Amellett érvelünk, hogy az országon belüli jövedelemegyenlőtlenség szintjei hasonlóak az ugyanazon makrorégióhoz tartozó országokban, de különböznek a más-más makrorégiókhoz tartozó országokban. Először egy általános, leíró képet vázolunk fel a nemzeteken átívelő jövedelemegyenlőtlenségről, amely megmutatja a régiók fontosságát. Ezt követően olyan történelmi folyamatokra összpontosítunk, mint a háborús vereség vagy győzelem, a gyarmatosítás és bizonyos fajta kultúrák elterjedése, amelyek kauzálisan jelentősek lehetnek annak megértése szempontjából, hogy hogyan alakultak ki a jövedelemeloszlás adott mintázatai. Végkövetkeztetésként azt javasoljuk, hogy a kutatók a jövedelemegyenlőtlenség vizsgálatában mind a makrorégiót, mind a nemzetállamot vegyék figyelembe.

2. Nemzetközi jövedelemegyenlőtlenség: a vita

A jövedelemegyenlőtlenségről folyó szakmai vitát két lépésben mutatjuk be. Először áttekintjük a jövedelemegyenlőtlenség elmúlt néhány évtizedbeli dinamikájára vonatkozó konszenzusos nézetet, majd megvizsgáljuk az erre a dinamikára adott magyarázatok két típusát (az országon belüli magyarázatokat és az Észak-Dél magyarázatokat). Végül amellett fogunk érvelni, hogy ezen magyarázattípusok egyike sem ad számot meggyőző módon arról, hogy a különböző országok hogyan alkotnak csoportokat az országon belüli jövedelemegyenlőtlenségi szintek szempontjából. Tulajdonképpen arra mutatunk rá, hogy bár széles körben felismerték a makroregionális különbségeket, ez önmagában meglepően kevés elméleti reflexiót eredményezett. Az utolsó részben egy olyan fogalmi megközelítést vázolunk fel, amely azáltal kezeli ezt a problémát, hogy a nemzetállamok vagy a centrum-periféria modellek helyett a makrorégiókat helyezi a középpontba.

2.1 A szakmai vita jelenlegi állása

Három következtetés tűnik megalapozottnak a komparatív jövedelemegyenlőtlenség jelenlegi szakirodalmának fényében: először is, hogy az országon belüli jövedelemegyenlőtlenség a legtöbb országban növekedett a nyolcvanas és kilencvenes években, miután folyamatosan csökkent a második világháború utáni időszakban. Másodszor, hogy az országok közötti jövedelemegyenlőtlenség, különösen a fejlett Észak és a fejletlen Dél között, jelentős maradt, sőt még növekedhetett is, kiváltképp a nyolcvanas években. Harmadszor pedig a növekvő egyenlőtlenség irányába mutató széleskörű tendencia ellenére a különböző országokban az egyenlőtlenség általános szintje továbbra is eltérő maradt. A következőkben röviden áttekintjük a szakirodalmat mindegyik felsorolt állítás vonatkozásában.

Henry Aaron közgazdász egy 1978-as, a Brookings Intézet által megjelentetett kiadványban amellett érvelt, hogy az Egyesült Államok jövedelemeloszlásában bekövetkező változások nyomon követése „olyan, mint a fű növekedésének a szemlélése” (idézi Gottschalk és Smeeding, 1997:633). Ez ma már nincs így. A világ legtöbb országában a huszadik század utolsó két évtizedében növekedett mind a munkaerő-piaci egyenlőtlenség, mind a háztartási egyenlőtlenség

(Gottschalk és Smeeding, 1997:636). Ezt támasztja alá az a közelmúltban készült, hetvenhárom országra kiterjedő egyenlőtlenség-tanulmány (Cornia és Addison, 2003), amely szerint a nyolcvanas években és a kilencvenes évek elején a vizsgált országok közül negyvennyolcban nőtt az egyenlőtlenség, tizenhat országban nem változott, és csak kilencben tapasztaltak növekvő egyenlőséget. Tehát a legtöbb országban, amelyekre adataink vannak, a nyolcvanas és kilencvenes évtizedekben nőtt az országon belüli egyenlőtlenség.

Mi a magyarázat az egyenlőtlenség nyolcvanas és kilencvenes évekbeli növekvő tendenciájára? Bár az erről szóló vita korántsem lezárt, két alapvető megközelítés látszik kibontakozni: az egyik a piac-alapú felfogás, a másik pedig az osztály-alapú és intézményi felfogás. A neoklasszikus közgazdászok amellett érvelnek, hogy az egyenlőtlenség elsősorban a termőföld, a tőke és a különböző képzettségű munkaerő kereslete és kínálata szerint változik. Ez a modell azt állítja, hogy a kereskedelmi liberalizáció hatására az egyenlőtlenség szintje fordított „U" alakban fog változni. A klasszikus Kuznets görbe azt mutatja, hogy az egyenlőtlenség a kereskedelemnek az iparosodás eredményeképpen bekövetkező expanziójával először nő, aztán csökken (Higgins és Williamson, 1999; Dollar és Kraay, 2004). Napjainkban azt feltételezik, hogy a kereskedelmi nyomás különböző az északi illetve a déli féltekén. Északon a szakmunkás, míg délen a képzetlen munkaerő a jellemző. A komparatív előnyről szóló Stolper- Samuelson tézis szerint, ahogy növekszik a kereskedelem, az erőforrások az exportra orientálódó piacok irányába tolódnak el. Ahogy lebontják a globális kereskedelmi korlátokat, „Észak" szakmunka-intenzív árukat exportál, és segédmunka-intenzív árukat importál. Ezért Északon nő a kereslet a szakmunka iránt és csökken a képzetlen munka iránt, míg ennek éppen az ellenkezője történik Délen. Tehát a szabad kereskedelem növeli az egyenlőtlenséget (mert növeli az oktatás megtérülését) Északon, de csökkenti azt Délen (Wood, 1994:28–30; Gottschalk és Smeeding, 1997:647). Ez potenciális magyarázattal szolgál arra, hogy miért nő a jövedelemegyenlőtlenség Északon. A piaci erők okozzák a magas képzettségű és képzetlen munkaerő közötti növekvő bérkülönbségeket.

Egy, a fentitől kicsit eltérő, bár azzal nem szükségszerűen összeegyeztethetetlen megközelítés az intézményekre összpontosít. Az intézményeket különböző módon csoportosíthatjuk. Az intézmények vonatkozhatnak tulajdonviszonyokra, osztályszerveződésekre vagy a kollektív bértárgyalások szervezeteire. A klasszikus politikai közgazdaságtan és a marxisták azt állítják, hogy a tulajdoneloszlás osztályharcot generál, ami meghatározza a jövedelemeloszlást (Dobb, 1963:14; Marx, 1984: 877–884; Smith, 1976:53–61). Ezt megerősítette az erős szakszervezetek és a baloldali kormányok, valamint a nagyobb egyenlőség között kimutatott pozitív korreláció (Garrett, 1998; Hicks, 1999.145–147; Korpi, 2000; Rueda and Pontusson, 2000). Az ehhez az irányzathoz tartozó kutatók amellett érvelnek, hogy a globalizáció az osztályok közötti erőegyensúly megváltoztatásával gyakorol hatást a jövedelemegyenlőtlenségre. A nemzetállami alapon szervezett szakszervezeti mozgalom fokozatosan gyengül, ahogy a hagyományos iparágak hanyatlanak, és a szakmai sokszínűség iránti igény nő, míg a globális alapon szervezett tőke erősödik. Ezért a szakszervezetek és a kormányzatok kevésbé fognak ragaszkodni a megszokott megoldásokhoz, és kevésbé lesznek képesek ellenállnia a tőke azon törekvésének, hogy több profitot szerezzen.

Napjainkban is vannak olyan kutatások, amelyek a jövedelemegyenlőtlenséget ugyanígy a nemzetközi osztályképződés dinamikájához kapcsolják. Ezek a kutatók amellett érvelnek, hogy a pénztőke, amely a mai kapitalizmus leginkább globalizált területe, képes kijátszani az államot, és gyengíteni a szakszervezeteket. Ez egyfajta fiskális „lefelé nivelláló versenyhez" vezet, mivel az

államok arra kényszerülnek, hogy csökkentsék az adót és a jóléti juttatásokat annak érdekében, hogy országukba vonzzák a mobil tőkét. Ez növeli az egyenlőtlenséget. Ez a folyamat szerintük egybefonódik egy további nyomással: az Egyesült Államok földrajzi-gazdasági hatalmával. Az Egyesült Államok egyszerre a domináns gazdasági hatalom és az ő gazdasága az, amely a leginkább eltolódott az ipartól a pénzügy felé (Arrighi, 1994:214–238; Brenner, 1998:20; Brenner, 2002; Arrighi and Silver, 2003). A hetvenes években az amerikai globális gazdasági dominancia a Bretton Woods-i rendszertől – amely a valuta és a hitelmenedzsment egy olyan globális rendszere volt, amelyet a nagyhatalmak diplomáciai tárgyalások során alakítottak ki és tartottak fenn – eltolódott egy határozottabban az USA és a piac által uralt rendszer felé, amely a dolláron, mint tartalék valután alapszik (Gowan, 1999). Az Egyesült Államok a viszonylag nyitott piacokat részesíti előnyben, különösen a pénzügyi szektorban. A neoliberális chicagói iskola a hetvenes évek végén először Amerikában hódította meg a közgazdasági tanszékeket és az üzleti iskolákat, hogy aztán ezeken keresztül számos déli országban is befolyásra tegyen szert. A nemzetközi bankvilág amerikai ellenőrzése is elősegítette a neoliberális reformok rákényszerítését a világ többi részére. Ezzel is indokolják az egyenlőtlenség növekedését, ugyanis még néhány neoliberális is elfogadja, hogy rövidtávon a nagyobb „piacosodás” növeli az egyenlőtlenséget.

Sokan vitatják a piackonformitás és a gazdasági növekedés közötti kapcsolatot. Azt állítják, hogy az államközpontúbb „termelési rendszerek” kialakítják a saját hatékonysági mechanizmusaikat, amelyek alternatívát jelentenek a piaci mechanizmusokhoz képest. Az aktív munkaerő-piaci politika, a humán és a fizikai tőkébe való befektetést szolgáló stratégiák, valamint az állam által szorgalmazott, a munkaadók és a munkavállalók között létrejövő „társadalmi paktumok” mind komparatív előnyöket jelenthetnek a piacelvűbb rendszerekkel szemben. Ezek a stratégiák egyenlőséget *és* növekedést irányoznak elő, miközben a növekedés egyben csökkenti is az államra nehezedő fiskális nyomást, és ezzel lehetővé teszi, hogy kitörjön az adósságciklusból és tovább csökkentse az egyenlőtlenséget. Némelyek rámutatnak, hogy a múltban a legaktívabb termelési rendszerek azokban a kis országokban voltak, amelyek nagyban függtek az exporttól és az importtól. A múltban a globalizációs nyomás nem kevesebb, hanem több piaci beavatkozáshoz vezetett. Napjainkban arra mutatnak rá, hogy szinte semmilyen összefüggés nincs egy gazdaság internacionalizálódása és az egyenlőtlenség között. Nem egy bizonyos termelési rendszer, vagy az egyenlőtlenség adott szintje, hanem a növekedés vonzza a külföldi tőkét (Boix, 1998; Garrett, 1998; Goodin et al., 1999; Weiss, 1999; Hall és Soskice, 2001; Rhodes, 2001; Swank, 2002). A világ déli részén az egyenlőtlenség, úgy tűnik, alacsony növekedést generál. Még egy, a Világbank nézőpontját tükröző publikáció (De Ferranti et al., 2004: 11–14) is több redisztribúciót javasol Latin-Amerika vonatkozásában, amit magasabb adókkal kellene finanszírozni. A fejlettebb országokban, amelyekben rendszerint kisebb az egyenlőtlenség, nincs kapcsolat az egyenlőtlenség és a növekedés között (Kenworthy, 2004, 4. fejezet). Több módon is el lehet érni a gazdasági növekedést. Az egyenlőtlenség alacsony vagy mérsékelt szintjét (bár nem a magas szintjét) is fenn lehet tartani a növekedés feladása nélkül. A piac hatalma és a piaci hatékonyság nem ugyanaz a dolog. A piacok előnyben részesítenek bizonyos hatalmi szereplőket, akik aztán az egyenlőtlenség magasabb szintjeit érvényesítik, de ez nem kapcsolódik a növekedéshez, sőt, adott esetben még gátolhatja is azt. Ezek a különböző megközelítések egy szakmailag magas szintű empirikus kutatási irodalmat eredményeztek. Ez az irodalom részleteiben vizsgálja a külföldi befektetés, az intézmények, a demográfia és a piaci erők hatását az országon belüli jövedelmi egyenlőtlenségre (Burtless, 1995; Tsai, 1995; Gottschalk és Joyce, 1998; Alderson és Nielsen, 1999, 2002; Gustafsson és Johansson, 1999; Kentor, 2001).

A jövedelmi egyenlőtlenség okairól folyó vitához szorosan kapcsolódik egy másik vita az országok közötti egyenlőtlenségi szintek közötti különbségek okairól (annak tendenciáitól függetlenül). Az amerikai egyenlőtlenségi szintek csaknem kétszeresei a svédekének, a brazil egyenlőtlenség csaknem háromszorosa a dél-koreainak, Mexikóban a szakmunkások és a segédmunkások bére közötti különbség növekedett, míg Kanadában nem, és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) országaiban nem következett be a minél alacsonyabb adók irányába ható általános verseny az adópolitikák között. Ahogy Gottschalk és Smeeding megfogalmazták (1997:636), nagyon „jelentős eltérés van a háztartások jövedelmi egyenlőtlenségében a OECD országok között, a legnagyobb az egyenlőtlenség az Egyesült Államokban, míg a legkisebb az északi és az észak-európai országokban". Tehát bármilyen álláspontot fogadjunk is el a jövedelemegyenlőtlenségek tendenciáiról, a nemzeti szintkülönbségek fontosak maradnak.

A jóléti államokat összehasonlító kutatások legfőképpen a szintek közötti különbségek megmagyarázására fókuszáltak. Ebben a megközelítésben a kutatók felismerték, hogy a legtöbb jóléti állam sikerrel állta ki a próbát az utóbbi idők nyomása ellenére. Esping-Andersen háromosztatú modelljét a jóléti államról ma is széles körben alkalmazzák. Az ő „liberális" rendszere a leginkább piacbarát, és a szociális háló-központú liberális jóléti állam kifejezetten a szegényeknek nyújt célzott ellátásokat. A jogok univerzálisak, de nem fogják vissza jelentősen a piaci alapú egyenlőtlenségeket, amelyeket szükségesnek tekintenek a gazdasági növekedés érdekében. A „szociáldemokrata" rendszer kiterjeszti a jóléti juttatásokat a népesség egészére, ami jelentősen csökkenti a piaci (és a nemek közötti) egyenlőtlenséget. A „konzervatív-korporatív" rendszer juttatásai a társadalombiztosítás elvein alapulnak, közvetlenül kapcsolódva a befizetésekhez (és ezzel a jövedelmekhez), bár az állam szintén jutalmaz bizonyos társadalmi státuszokat, különösen a felnőtt férfi kenyérkeresőket és az otthon maradó anyákat. Bár különösebben nem célja a redisztribúció, bizonyos célzott ellátásai eredményeként és a pénzbeli transzferek puszta mértékéből adódóan mégis végbemegy a redisztribúció. Számos kutató úgy találta, hogy a szociáldemokrata és a konzervatív-korporatív rendszerek ragaszkodnak a kialakult szisztémához, nyomás hatására kismértékben módosítják ugyan a programokat, de alapvetően fenntartják a korábbi jóléti stratégiát. Kizárólag a liberális országokban hajtották végre a jóléti állam nagymértékű leépítését (Esping-Andersen, 1990:25–27; Kersbergen, 1995; Pierson, 1998, 2001; Esping-Andersen, 1999:73–95; Huber and Stephens, 2001:223–241; Wildeboer Schut et al., 2001; Swank, 2002, 2003)[1]

Mégis sokan kétségbe vonják, hogy ez a fajta „ragaszkodás a régi rendhez" még túl sokáig kitarthat a jelenleg ható erők nyomása ellenében. Néhányan a globalizáció nyomását hangsúlyozzák, mint arra már korábban utaltunk. Mások a globalizációhoz csak félig-meddig kapcsolódó olyan gazdasági erők hatását emelik ki, mint a növekvő munkanélküliség vagy a

[1] Néhány szerző módosította Esping-Andersen kategóriáit, és megkülönböztettek „északi" és „déli" (vagy „latin", „mediterrán") halmazt az ő konzervatív-korporatív csoportján belül. Mások szerint Ausztrália és Új-Zéland nem illik bele ebbe a kategorizálásba, és ezek külön alkotnak egy "antipód" vagy „bérmunkás" típusú jóléti államot. Időnként egyes országokat is tekintenek kategórián kívülinek, például Hollandiát, Olaszországot vagy Kanadát (Castles, 1985; Huber és Stephens, 2001). Tanulmányunk nagyjából követi Esping-Andersen típusait, adott esetben külön megjelölve a kategórián kívüli országokat.

foglalkoztatás átcsoportosítása a kevésbé produktív, egyenlőtlenebb és kevésbé „szakszervezetesedett” szolgáltató szektorba. Némelyek pedig az állami költségvetésre ható demográfiai nyomást emelik ki, például a népesség elöregedését, az egyszemélyes háztartások számának növekedését, amelyek kevésbé képesek vállukra venni a jóléti terheket, a nők növekvő számának belépését a munkaerőpiacra (ami növeli az alacsony bérezésű munkaerő kínálatát, és ugyanakkor szélesíti az egyenlőtlenséget a két keresővel bíró és a kereső nélküli háztartások között), és a jóléti jogosultságok fokozatos esedékessé válását a népességben az idő előrehaladtával (például Pierson, 2001; Kenworthy, 2004).

A harmadik alapvető tény, amely sok vitát váltott ki, az, hogy a legtöbb jövedelmi egyenlőtlenség országok között található, és nem országokon belül. Ezzel összefüggésben két álláspont alakult ki. A kutatók egy része amellett érvel, hogy „… a gazdag és a szegény országok népessége közti szakadék folyamatosan nőtt 1965 óta” (Korzeniwicz és Moran, 1997:1029). Számos kutató a különbségek mélyülését az 1980-as évek recessziójához kapcsolja, és kifejezetten az Egyesült Államok magas kamatráta-politikájához köti. (Hobsbawm, 1994:407; Baumann, 1998, 4. fejezet; Arrighi and Silver, 1999:211–212; Held és McGrew, 2000:29; ellentétes nézeteket képvisel Castells, 1998, 2. fejezet és Goldthorpe, 2002). Firebaugh (1999) vitatja ezeket a konklúziókat, bár ő is egyetért azzal (2000:330), hogy „az országok közötti átlagjövedelmekben mutatkozó óriási eltérés az összjövedelem egyenlőtlenségének legfőbb komponense a világban”. Tehát még azok a kutatók is, akik tagadják, hogy a szakadék egyre szélesedne, elismerik, hogy az Észak és Dél közti különbségek alapvető jelentőségűek. Az általános trendek aszerint különböznek, hogy az országok vagy az emberek az elemzés egységei. A legtöbb déli *országban* az átlagjövedelem egyre inkább elmarad az északi országok többségének átlagaitól. Azonban mivel Kínáé és Indiáé a világ két legnagyobb népessége, és egyben nekik van a világon a legmagasabb növekedési rátájuk is, a legtöbb *ember* átlagjövedelme délen most éppen egy kicsit közelít az északi átlaghoz (Korzeniewicz és Moran, 1997; Firebaugh, 1999; Rodrik, 2002; Milanovic, 2003; Dollar és Kraay, 2004). Vannak, akik amellett érvelnek, hogy a jelenlegi változásban egyre fontosabb szerepet játszik az országon belüli egyenlőtlenség, mint a globális egyenlőtlenség forrása (Goesling, 2001). Abban azonban megegyeznek az álláspontok, hogy az országok közötti jövedelemegyenlőtlenség, különös tekintettel a fejlett Észak és az alulfejlett Dél közötti egyenlőtlenségre, továbbra is a jövedelemeloszlás alapvető dimenziója.

2.2 Régiók: egy elméleti hézag

Az országon belüli egyenlőtlenségről, valamint az országok közötti egyenlőtlenségről szóló tudományos diskurzus szépen beleilleszthető a bevett elméleti tradíciókba. Elméleti szempontból a vita a marxista elemzés különböző fajtái (osztályharc elemzés, dependenciaelmélet, világrendszerek) és a klasszikus és neoklasszikus közgazdasági modellek között zajlik. Ezekben a vitákban az álláspontok egyike sem fókuszál a régiókra, és különösen nem úgy, mint nemzetállamok kulturálisan és földrajzilag konstituált halmazára. A szakirodalom inkább a nemzetállami szintre összpontosít, vagy a világra, mint globális rendszerre. Az elméletileg releváns régiók kizárólag az Észak és a Dél, amelyek azonban nem földrajzilag, történetileg vagy kulturálisan megállapított területeket jelölnek, hanem egyszerűen a fejlett és az alulfejlett világra utalnak. Történt már kísérlet arra, hogy a regionális hatásokat kifinomultabban modellezzék. Mind Tsai (1995), mind Alderson és Nielsen (1999) modellezték a regionális különbségeket a közvetlen külföldi tőkebefektetésnek a jövedelemegyenlőtlenségre gyakorolt hatása tekintetében. Míg Tsai úgy találta, hogy a régió igenis számít, addig Alderson és Nielsen (1999) amellett

érveltek, hogy „… az alapmodell és *időben változatlan régió-specifikus tényezők* összességének eredőjeként a közvetlen külföldi befektetés mértéke továbbra is erős pozitív hatással bír a jövedelemegyenlőtlenségre”. Bár mindkét kutatás elismeri a régiók fontosságát, elemzésükbe nem építik be elméletileg a regionális hatásokat.

Ezzel a kérdéssel a jóléti állammal fogalakozó komparatív szakirodalom foglalkozott legközvetlenebbül. Míg a jóléti állammal foglalkozó kutatás, különösen pedig Esping-Andersen sémája rendkívül értékes (és ténylegesen kiindulópontul szolgál a mi elemzésünk számára is), elméleti érvelése a fentebb vázolt nemzetállami szintű rendszer-változatok alapvető intézményi keretén belül marad. Ezen szakirodalom szerint a jóléti állam egalitáriusabb, mert olyan intézményeket alakít ki, amelyek sajátos módon újraosztják a jövedelmet. Eszerint alapvetően a nemzetállam jellemzői és az osztályszerkezet a legmeghatározóbb. Ebben a modellben lényegében nem veszik figyelembe ezeknek az államoknak a *regionális* elrendeződését.

Fő célunk az, hogy a régiókat (különösképpen a kulturálisan konstituált régiókat) helyezzük az egyenlőtlenségek elemzésének középpontjába. Alapvető állításunk szerint az egyenlőtlenségnek egy adott országban kimutatható jellemzői részben annak a makroregionális kultúrának a politikai intézményesüléséből erednek, amelybe az ország beágyazódik. Természetesen nem állítjuk, hogy a kultúra a jövedelemegyenlőtlenség egyetlen oka. Ugyanakkor egyetértünk De Ferranti Latin-Amerikára vonatkozó megállapításával (2004), amely szerint az egyenlőtlenségeket „gazdasági folyamatok termelik, amelyeket társadalmi és politikai intézmények közvetítenek, amely intézmények nagyon tág értelemben átfogják az egész társadalom szabályait és viselkedési normáit”. Ezt a megállapítást fogjuk szisztematikusabban kifejteni a társadalmi hatalom négy – ideológiai, gazdasági, katonai és politikai – forrásának modelljén keresztül (Mann, 1986).

3. Módszertan

Elemzésünket hat makrorégió statisztikáinak bemutatásával kezdjük. Ezt követően a különbségeket azon történelmi folyamatok végigkövetésével kíséreljük meg magyarázni, amelyek kialakították ezeket a különbségeket. A mi megközelítésünkben a makrorégiók országok olyan csoportjai, amelyekre közös, disztinktív és történelmileg konstruált „kultúra” jellemző. A 1. ábra felsorolja azokat az országokat, amelyek ebbe a hat régióba - Latin-Amerika, Kelet-Ázsia, Dél-Ázsia, Angolszász, Északi, Kontinentális Európai - tartoznak.

1. ábra: A makrorégiók meghatározása

Latin-Amerika	Kelet- Ázsia	Dél-Ázsia	Angolszász	Északi	Kontinentális Európai
Argentína	Hong Kong	Banglades	Ausztrália	Dánia	Ausztria
Bolívia	Japán	India	Kanada	Finnország	Belgium
Brazília	Dél-Korea	Indonézia	Új-Zéland	Norvégia	Franciaország
Chile	Tajvan	Malajzia	Egyesült Királyság	Svédország	Németország
Kolumbia		Thaiföld	Egyesült Államok		Olaszország
Ecuador					Hollandia
Guyana					Spanyolország
Mexikó					Svájc
Peru					
Uruguay					
Venezuela					

Ezen régiók közül hármat (az angolszász régiót, Latin-Amerikát és az északi régiót) összekapcsolja vagy a közös nyelv, vagy a kölcsönösen érthető nyelvek egy csoportja. A további régiókból kettőt (az európai kontinentális régiót és Kelet-Ázsiát) a közös politikai kultúra jellemzi. Az európai kontinentális régiót a háború utáni kereszténydemokrata/szociáldemokrata politikai kultúra kapcsolja össze, míg Kelet-Ázsia közös jellemzője a „fejlesztő állam" modellje. A Kelet-Ázsiai régióban a hatalmas kulturális sokszínűség mellett nagyméretű multietnikus államok dominálnak, amelyeket az egyenlőtlenség sajátos mintázatai jellemeznek.

4. Az adatok

Most pedig lássuk a statisztikai adatokat. A gazdasági egyenlőtlenség megjelenhet a vagyonban vagy a jövedelemben. Jelen tanulmányunk csak a jövedelmi egyenlőtlenséget vizsgálja, mivel erre vonatkozóan jóval több komparatív adat étezik, és mivel a legtöbb változás az utóbbi időben a jövedelemszóródásban tapasztalható. (Atkinson, 2003) A legtöbb adatunk az ENSZ globális jövedelmi egyenlőtlenség adatbázisából (WIID) származik, amelyet országos mintán alapuló felmérésekből állítottak össze, és amelyből kiszámolják az egyenlőség Gini mutatóját. Ezekhez az adatokhoz a Lorenz-görbe alkalmazásával jutunk, amely megállapítja, hogy a népesség minden egyes tizede mekkora arányban részesedik a nemzeti jövedelemből. A tökéletes egyenlőség esetében a Lorenz-görbe egy átlós egyenes vonal lenne, amikor is minden egyes

tizedre a jövedelem tíz százaléka jut. A tökéletes egyenlőség esetén minden egyes tized pontosan a részarányának megfelelő mértékben részesedne az összjövedelemből, tehát az alsó tíz százalékra a jövedelem tíz százaléka jutna, és így tovább. A valóságban a Lorenz-görbe rendszerint befelé hajlik, és inkább egy fordított „L" betű alakját mutatja. Ez azt jelenti, hogy a jövedelemeloszlás alsó deciliseibe esők nem részesülnek részarányuknak megfelelően a jövedelemből. Tehát például lehet, hogy az alsó hatvan százalék csak az összes jövedelem negyven százalékát kapja. A Gini együttható ezt az egyenlőtlenséget fejezi ki számokban. Az együttható a Lorenz-görbe és a tökéletes egyenlőséget szemléltető átlós vonal közötti terület osztva a tökéletes egyenlőség átlós vonala alatti terület egészével (a technikai részletekért lásd: Atkinson, 1975). Ennek a fajta mérésnek az a nagy előnye, hogy széles körben alkalmazzák és könnyen értelmezhető, különösen a Gini-index itt használt formájában, amikor is az együtthatót megszorozzuk százzal. Ahogy az index nő, úgy nő az egyenlőtlenség is. A legalacsonyabb Gini index az általunk vizsgált országokban 25 körül, míg a legmagasabb 60 körül van.

A különböző időpontokban végzett különböző felmérések eredményeinek összehasonlítása problematikus, ráadásul időnként még a módszertan is eltérő. Jelenleg is folyik a vita a különböző mérési módszerekről, a mintákról és a nemzetközi standardizáció lehetőségeiről. Ezen kívül a Gini mutató nem tökéletes kifejeződése a tényleges jövedelemeloszlásnak. Hasonló számadatok mögött valójában igen különböző jövedelemeloszlások állhatnak. A szegénység mérésének más módszerei gyakran jelentősen eltérő eloszlásokat és trendeket tárnak fel. Mindazonáltal a Gini indexek nyújtják a legegyszerűbb és legszélesebb körű makroszintű adatot az egyenlőtlenségről. Bár az ENSZ WIID adatait széles körben használják, az adatok minősége és csoportosítása egyenetlen, és egyenetlen az a terület is, amit lefednek. Az országokon belüli tendenciák elemzésére általában megbízhatóbbnak tekintik ezeket az adatokat, mint az országok közötti összevetések céljaira. Az ilyen összehasonlításokba minden bizonnyal sok hiba csúszik. Jelen tanulmányunkban országok csoportjait hasonlítjuk össze, ezért ha akadnak ilyen hibák, azok az egybefüggő makrorégiók felvázolásának esélyét fogják csökkenteni. Ebből kifolyólag, ha mégis el tudunk különíteni makrorégiókat, ezt kétszeresen is meggyőzőnek tekinthetjük. Legnagyobbrészt olyan országadatokat használtunk, amelyeket a WIID összeállítói 'OK' címkével illettek (ami magas szintű minőséget jelent), de használtunk még úgynevezett 'nem OK' adatokat is, amikor ezt indokoltnak láttuk. Így például, bizonyos latin-amerikai adatgyűjtések csak városi felméréseken alapultak, de mivel ezek magasan urbanizált országok, az adott esetben ezt elfogadhatónak tekintettük. Összehasonlítottuk az összes országadatból kirajzolódó mintázatokat az 'OK'-val jelölt adatokon alapuló mintázatokkal, és nem találtunk köztük szignifikáns különbségeket.

A háztartáson vagy a családon, mint jövedelemszerző egységen alapuló adatokat gyűjtöttük össze. A kettő között csupán nagyon kis különbség mutatható ki. A legtöbb jövedelemegyenlőtlenségi témában dolgozó kutató inkább a nettó jövedelemre vonatkozó adatokat használja, de a bruttó és nettó jövedelmi egyenlőtlenség közötti különbség szintén érdekes számunkra, különösen a tekintetben, ahogyan ez az állam különböző szerepéhez viszonyul a különböző régiókban. Ezért mi bemutatjuk mind a nettó, mind a bruttó jövedelemstatisztikai adatokat. Elemzésünk súlypontja azonban a WIID bruttó jövedelmi egyenlőtlenségi adatain nyugszik. Ami a dél-ázsiai bruttó jövedelemadatokat illeti, beépítettük azokat a felméréseket, amelyek a háztartási kiadásokról kérdeztek. Némely kutató szerint a kiadás kevésbé egyenlőtlenül oszlik el, mint a jövedelem. Cornia (2001:19) eljárását követve, aki ugyanazon adatok kapcsán ugyanazokkal a problémákkal szembesült, hét ponttal fölfelé

igazítottuk a Gini indexet, ezzel lehetővé téve, hogy az Indiára, Malajziára és Indonéziára vonatkozó adatokat is bevonjuk. Kiegészítettük a WIID adatbázist a Texasi Egyetem Egyenlőtlenség projektjében (UTIP, 2000) összegyűjtött, az ipari bérek szóródásán alapuló adatokkal (Galbraith and Kum, 2005). Ez az adatgyűjtés nem egyének vagy háztartások felmérésen alapult, hanem összesített ipari adatokon. Ezért itt csak egy, a Theil statisztikából kiszámított "imputált" Gini indexet használnak. Ez a bérekben megmutatkozó munkaerő-piaci egyenlőtlenségeken alapszik, mielőtt még komolyabb állami beavatkozás történt volna. Ebben a tekintetben közelebb áll a WIID bruttó jövedelmi adatához, mint a nettó adathoz, és ezáltal jobban lehetővé teszi számunkra, hogy megkülönböztessük az egyenlőtlenség fokozatainak piaci és állami meghatározóit. A mi céljaink szempontjából nem különbözik számottevően a jövedelmi egyenlőtlenségeknek azon képe, amely a WIID bruttó adataiból, és amely a Texasi Egyetem Egyenlőtlenség-projektjének adataiból tárul elénk. Csak abban az esetben térünk ki külön a Texasi Egyetem Egyenlőtlenség-projektjének adataira, ha úgy tűnik, hogy azok éles ellentétben állnak azokkal a lényegi konklúziókkal, amelyeket a WIID adatbázisa alapján levonunk.

A második ábra két box-plot halmazt mutat[2]. A box-plotok a medián Gini együtthatót, a Gini indexek teljes mezőjét, és az esetleges kiugró adatokat mutatják minden egyes évtizedre a mi két WIID mérésünk alapján. A következőkben röviden jellemezzük mindegyik makrorégiót.

A latin-amerikai országokban tapasztalhattuk a legnagyobb egyenlőtlenséget az utóbbi ötven évben, ahol a Gini indexek mindegyik évtizedben a negyvenöt körüli értékektől az ötvenöt körüli értékekig húzódnak. A nettó háztartási adat nem sokban különbözik a bruttó háztartási adattól (WIID), ami azt sugallja, hogy a latin-amerikai államok által alkalmazott jövedelem-újraelosztás nincs hatással az egyenlőtlenségre. Ezek az adatok csak nagyon mérsékelt trendjellegű változást mutatnak. Ugyanakkor meg kell jegyeznünk, hogy az UTIP adatai egy felívelő trendet mutatnak a nyolcvanas években, amely aztán ellaposodik a kilencvenes években. Ez talán arra utal, hogy az utóbbi évek nagyobb egyenlőtlenség felé irányuló nyomása inkább a piaci folyamtokból ered, mintsem a kormányzati beavatkozásokból. Természetesen már jó néhány más kutató és intézmény is megállapította, hogy Latin-Amerika valószínűleg a világ legegyenlőtlenebb régiója (Deininger és Squire, 1996; Inter-American Development Bank, 1999; Morley, 2001; De Ferranti et al., 2004).

Adataink alapján a dél-ázsiai országok bizonyultak a második legegyenlőtlenebb országcsoportnak, ahol a bruttó háztartási Gini indexek 40 és 49 között mozogtak minden egyes évtizedben. Itt nem áll rendelkezésünkre nettó háztartási Gini index, de az UTIP adatai nagyjából megerősítik a bruttó adatok mintázatát. Úgy tűnik, a hetvenes években volt egy felfelé ívelő trend, amit az országok többségében egy lefelé ívelő trend követett (bár voltak kiugró értékek). Ez a régió mutatta a legnagyobb változatosságot.

Az ötvenes éveket követően a kelet-ázsiai régió egyenlőbbé vált, és a régió legtöbb országában ez a tendencia még a nagy iparosítás előtt megindult. Az ötvenes éveket követően csaknem az

[2] Egy táblázatot alkottunk, országonkénti statisztikai adatokkal és a megfigyelések eloszlásaival, amelyeken ezen ezek a box-plotok alapulnak. Egy másik hasonló táblázatot is létrehoztunk, amelyhez fölhasználtuk a számított Gini-együtthatókat az UTIP felmérésből.

összes, a nettó jövedelmi egyenlőtlenségre vonatkozó Gini mutató a harmincas érték körül maradt. A WIID adatokon alapuló box-plotok nem mutatnak változást az idők során, de az UTIP adatok mutatnak egy többé-kevésbé U alakú trendet a hetvenes évektől a kilencvenes évekig, főleg Hong-Kongban és Tajvanon. Ez talán ismét arra utal, hogy állami intézkedésekkel ellensúlyozták a piaci nyomást.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a világ három kevésbé fejlett régiója nagyon különböző mintázatokat mutat. Nem létezik egységes mintázat az egész Délre. Valójában az első északi régió, az angolszász régió, nagyon hasonlít a kelet-ázsiaihoz. Az angolszász régióban a bruttó háztartási Gini indexek szintén a harmincas érték körül mozogtak, bár kimutatható volt egy csekély felfelé mozgás a hatvanas évektől fogva (az UTIP adatok azt mutatják, hogy az egyenlőtlenség leginkább a nyolcvanas években növekedett, amit egy ellaposodás követett a kilencvenes években, leszámítva az Egyesült Államokat és Új-Zélandot, ahol tovább szélesedett az ipari bérek szóródása). A nettó háztartási Gini indexek a kilencvenes években jobban széthúzódtak, és jelentősebb egyenlőtlenség-növekedést mutattak. Ez azt is jelentheti, hogy az angolszász államok kevésbé folytattak jövedelemújraelosztó politikát. Az ötvenes években ebben a régióban volt az egyenlőtlenség szintje az összes régió közül a legalacsonyabb, de ezután az egyenlőtlenség folyamatosan növekedett.

2. ábra: Gini index az ENSZ Jövedelemegyenlőtlenségi Világadatbázisából (WIID)
(felső sor:bruttó jövedelem, alsó sor: nettó jövedelem.
y tengely:Gini-index, x tengely: évtized)

A kontinentális Európa országai a vizsgált időszakban az egyenlőtlenség folyamatos csökkenését mutatták a bruttó háztartási egyenlőtlenség tekintetében, és egy enyhébb csökkenést a nettó háztartási jövedelemegyenlőtlenségben. Az UTIP adatai – meglepő módon – közelebb állnak a nettó háztartási mintázathoz, bár nagy eltéréseket láthatunk az egyes országok között. Ausztria, Olaszország és Hollandia egy U alakú mintázatot mutat, magas egyenlőtlenséggel a hetvenes évek elején, és ismét magas egyenlőtlenséggel a kilencvenes években. Spanyolországban az egyenlőtlenség csökkent a nyolcvanas években, aztán beállt egy szint, míg Németországban csekély mértékben nőtt az egyenlőtlenség a kilencvenes években. A kilencvenes évek összes adata egybevéve egy korlátozottan felfelé ívelő egyenlőtlenségi trendet mutat, ahogy a korábban legegyenlőbb országok közelebb kerültek a mediánhoz.

Az északi régió bizonyult a legegyenlőbbnek az 1970-es évektől kezdve. Ez nem változott a kilencvenes években sem, bár az UTIP adatai az egyenlőtlenségi csekély emelkedését mutatják a nyolcvanas évektől, valamint az egyenlőtlenség rövid és hirtelen emelkedését egyszer, Norvégiánál, a kilencvenes évek elején, és egyszer Svédországnál a kilencvenes évek végén. Ez minden bizonnyal arra utal, hogy létezett munkaerő-piaci nyomás az északi régió magas egyenlőségével szemben is, de a régió kormányzatai újraelosztó adó- és jóléti politikákkal sikeresen ellensúlyozták azt.

Annak érdekében, hogy még biztosabb lábakra állítsuk a makrorégiók "régió-jellegét", két további ábrát mutatunk. Az első egy vonaldiagram (3. ábra), amely a bruttó háztartási jövedelem átlagos Gini indexét mutatja öt évtized időszakában a WIID adatai alapján. Az ábra nemcsak, hogy nem mutat konvergenciát az átlagos nemzeti szintek Gini indexei között, hanem sokkal inkább bizonyos *divergenciát* jelez. Úgy tűnik, hogy Latin-Amerikában, az angolszász országokban és a kelet-ázsiai régióban nőtt az egyenlőtlenség, míg az északi, a dél-ázsiai és a kontinentális európai régiók egyenlőbbé váltak.

Elvégeztük a varianciaelemzést is (ANOVA) (1. táblázat). Ezt az eljárást arra alkalmazzuk, hogy varianciát rendeljünk a csoporton belüli és a csoportok közötti különbségekhez. Sajnálatos módon nem állt rendelkezésre elég adat, hogy a varianciaanalízist elvégezzük a nettó jövedelem vonatkozásában is, így elemzésünk a bruttó háztartási vagy családi jövedelemre szorítkozott, a WIID alapján. Ennek egyszerűen az volt a célja, hogy teszteljük, és kétségbe vonjuk azt a hipotézist, miszerint a régióknak nincsen jelentőségük. Az ANOVA eljárás a négyzetösszegek mérésével elemzi a varianciát. A teljes variancia a csoportok közötti variancia négyzetösszegéből és a csoporton belüli variancia négyzetösszegéből áll össze. A négyzetösszeg átlaga úgy jön ki, hogy a teljes négyzetösszeget elosztjuk a szabadságfokokkal. Ez a számadat mutatja a szabadságfok alapján magyarázott varianciát. Az ’F’-statisztikát úgy kapjuk meg, hogy elosztjuk a csoportok közötti különbségek átlagos négyzetösszegét a csoportokon belüli különbségek átlagos négyzetösszegével.

Az ’F’-próba arra használatos, hogy meghatározzuk, pusztán a véletlennek tudhatóak-e be a csoportok közötti különbségek[3]. Elemzésünk szignifikáns különbségeket mutat a makrorégiók átlagai között mindegyik évtized vonatkozásában. Az összes ’F’-próba 0,01-es szinten szignifikáns. Ezek a különbségek elemzésünk szerint nem szűntek meg az évtizedek folyamán. Így az elemzés azt is mutatja, hogy a makrorégiók hosszú időszakon keresztül az országon belüli jövedelmi egyenlőtlenség eltérő szintjeit mutatják.

3. ábra: Makrorégiók szerinti átlagos Gini indexek (a háztartás bruttó jövedelme WIID)

Forrás: United Nations University WIDER (2000)
(y tengely:Gini-index, x tengely: évtized)

[3]Az F-próba eloszlása arra használható, hogy teszteljük a „nullhipotézist”, hogy a minták egy azonos alapnépességből származnak. Ha a p érték kevesebb, mint 0,05, elvethetjük a nullhipotézist, miszerint a mintáinkat ugyanabból a népességből merítettük. Tehát feltüntetjük a p értékeket. Szigorú értelemben azonban itt nincs is minta, és ezért a statisztikai következtetések levonása szigorú értelemben nem helyénvaló.

1. táblázat: ANOVA a nemzeti bruttó háztartási jövedelem makrorégiók közötti és makrorégiókon belüli egyenlőtlenségeinek Gini indexei alapján

	Négyzet-összeg	Szabadság-fok	Közepes négyzet-összeg	*F*-próba
1950-1959 (Variancia forrása)				
Régiók között	2721.94	5	544.39	33.98†
Régiókon belüli	1569.97	98	16.02	
Összes variancia	4291.91	103		
1960-1969 (Variancia forrása)				
Régiók között	5654.96	5	1130.99	41.98†
Régiókon belüli	3771.38	140	26.94	
Összes variancia	9426.34	145		
1970-1979 (Variancia forrása)				
Régiók között	7797.84	5	1559.57	64.94†
Régiókon belüli	4346.61	181	24.01	
Összes variancia	12144.45	186		
1980-1989 (Variancia forrása)				
Régiók között	9899.81	5	1979.96	77.44†
Régiókon belüli	4525.34	177	25.57	
Összes variancia	14425.15	182		
1990-1999 (Variancia forrása)				
Régiók között	11662.62	5	2332.52	107.28†
Régiókon belüli	3413.45	157	21.74	
Összes variancia	15076.07	162		

Forrás: United Nations University WIDER *(2000)*
†P < 0.01.

Leírásunk három következtetés irányába mutat. Először is, azt találtuk, hogy az általunk konstruált makrorégiók ténylegesen különböznek a Gini együtthatók átlaga tekintetében. Azt is láttuk, hogy ezek a különbségek hosszú időn át megmaradtak. Másodszor, nem tapasztaltunk egy egyszerű Észak-Dél választóvonalat. A jövedelem-egyenlőtlenség mintázatai különböznek mind az északi, mind a déli országok csoportjain belül. Harmadszor, nagyon kevés az arra utaló adat, hogy idővel a jövedelem-egyenlőtlenség egységes globális mintázata alakulna ki. Tartósan fennálló, ugyanakkor nem statikus makrorégiókat találtunk, mind északon, mind délen. Ebből kifolyólag a leíró adatok tükrében azt mondhatjuk, hogy az országon belüli jövedelmi egyenlőtlenség szintjei a makrorégiók szerint változnak.

5. A makroregionális jövedelemegyenlőtlenségek magyarázata

Hogyan magyarázhatók ezek a különbségek? Az országok közötti jövedelem-egyenlőtlenségeket elemző szakirodalom általában olyan magyarázatokkal próbálkozik, amelyek országoktól, régióktól és történelmi periódusoktól függetlenül ugyanúgy magyarázzák a nemzetek közötti egyenlőtlenséget. Mi egy ettől eltérő megközelítést alkalmazunk. Némileg spekulatív módon úgy gondoljuk, hogy különféle oksági mechanizmusok alakították ki az egyenlőtlenségeket a különböző régiókban. Amellett érvelünk, hogy a társadalmi egyenlőtlenség négy forrásával kell számolnunk: az ideológiaival, a gazdaságival, a katonaival és a politikaival. Ezek megfelelnek a társadalmi hatalom Mann által meghatározott négy forrásának (1986, 1. fejezet). Röviden meghatározzuk ennek a négy forrásnak a hatását, mielőtt a régiók történelmi fejlődésének részletesebb magyarázatába bocsátkoznánk.

1. Az *ideológiai* hatalom két módon is releváns az egyenlőtlenség tekintetében. Először is az olyan ideológiák, mint a liberalizmus, szocializmus és kereszténység elterjedtek az egész világon, és helyi ideológiákkal keveredve a „legjobb gyakorlat" magától értetődő makroregionális képzeteit hozták létre. Ezek az ideológiák befolyásolják a kormányzati politikát, a cégek munkaszervezetét, és az egyenlőtlenség azon típusait, amelyeket az adott lakosság tolerálni képes. Ne felejtsük el, hogy az ideológiákat nem igazán a kormányzatok, hanem inkább a hatalom más formái képesek korlátozni, és könnyen áthatolnak az államhatárokon. Másodszor pedig, az ideológiák a csoportképződés mintázatait is meghatározhatják. Példának okáért a kasztok, nemzetek vagy rasszok elkülönülése is az egyenlőtlenség alapjául szolgálhat.

2. A *gazdasági* hatalmi viszonyok szintén fontosak, miképp arra korábbi kutatók rámutattak. Ezen kutatók némelyike a globális piacközpontú megközelítést alkalmazta, bár az országokon belül megszilárdult osztálykompromisszumok különböző formái is kulcsfontosságúak lehetnek az eredményeink megértéséhez.

3. A *katonai* hatalmi viszonyok a gyarmati hódítás, a világháborúk és a gyarmati felszabadító harcok vonatkozásában voltak jelentősek az adatainkban, amennyiben befolyásolták az egyenlőtlenség kezdeti paramétereit az ötvenes és hatvanas években. De a geopolitikai hatalmi viszonyok az ezt követő viszonylagos békeidőszakban is további szerepet játszottak, amely különösen jól látható az Egyesült Államoknak a latin-amerikai egyenlőtlenségi mintákra való hatásában.

4. A *politikai* hatalmi viszonyok meghatározóak maradtak a nemzetállam globalizálódása miatt: ma több mint százkilencven államalakulat rendelkezik szuverenitással a területe felett egy nép vagy egy nemzet nevében. A szuverenitáshoz tartozik az egyenlőtlenségi minták politikai befolyásolása, amely ebből kifolyólag országonként változik. A politikai intézményrendszer különbözőségének is van hatása. Az állami centralizáció különböző fokozatai és a „befogadó" választási rendszerek, amelyek az arányos képviseleten és a többpártrendszeren alapulnak, támogatják a nagyvonalú jóléti gyakorlatot (Swank 2002), és ebből adódóan valószínűsíthetően a nagyobb egyenlőséget is. Hogyan hatott egymásra az egyenlőtlenség ezen négy forrása az egyenlőtlenség fentebb vázolt szintjeinek és tendenciáinak létrehozásában?

5.1 Latin-Amerika

A legtöbb felmérés szerint Latin-Amerika a legegyenlőtlenebb régió a világon. Latin-Amerikában a jövedelem-eloszlásban a legfelső öt százalék részesedése duplája az északinak, és hatvan százalékkal magasabb, mint Kelet-Ázsiában. Hogyan magyarázhatjuk ennek a régiónak a sajátosságát? Ideológiai szempontból ezt a régiót gyenge nemzeti identitás jellemzi, ami ösztönzi az elitcsoportok gátlástalanságát, és alacsony szintű társadalmi szolidaritást eredményez. Ugyanakkor Latin-Amerikában a csoporthatárok meglepően nem tartósak és nem lezártak; a bennszülött népesség és az európai bevándorlók közötti konfliktus az egyetlen történetileg tartós és határozott körvonalú csoportellentét. Gazdasági szempontból a hatalmas koncentrált földbirtokrendszer csak tovább élezte az egyenlőtlenséget, csakúgy, mint a nagy informális gazdaság kialakulása. Katonai szempontból a régió az Egyesült Államok befolyási övezetét képezi. Politikai szempontból a régiót a gyenge államok jellemzik, amelyek nem voltak képesek sem jelentős fejlesztést sem jelentős redisztribúciót végrehajtani.

Az egyenlőtlenség magas szintje a gyarmati hódítás földbirtok-kisajátításából ered. A spanyol vagy portugál konkvisztádorok, dzsentrik és kereskedők kicsiny elitje hatalmas földbirtokokat, bányákat és vállalatokat szerzett meg a gyarmati hódítás révén, miközben kizsákmányolták a bennszülött szolgákat és az importált rabszolgákat. Oligarchiaként ők tartották markukban az államot a gyarmati korszak után is, miközben az európai bevándorlásnak köszönhetően kialakultak a középosztályok is. A bennszülött származásúak, az afrikai rabszolgák, az európai bevándorlók és az uralkodó oligarchiák leszármazottai között továbbra is jelentősek a különbségek, amelyeket az etnikai különbségek csak megerősítenek, és ez nagymértékben magyarázza az egyenlőtlenség országok közötti különbségeit (De Ferranti et al., 2004, 4. fejezet). Az oligarchikus kormányzatok később intézményesítették ezeket az egyenlőtlenségi szinteket azáltal, hogy kliensi hálózataikat egy patrimoniális rendszerré szélesítették. Pénzügyi szempontból az államok gyengék voltak és katonai erőszakszervezetük nagyrészt a belső elnyomást szolgálta, kevés államközi háborúval. Egész Latin-Amerika katolikus gyökerű, és Brazíliát kivéve az egész régióban spanyolul beszélnek. Ezt a közös kultúrát nem annyira az országok és nemzetek közötti, mint inkább a minden országban hasonló olyan etnikai megosztottságok metszik keresztbe, amelyek gyengítik mindegyik nemzetállam kohézióját (Centeno, 2002).

Amennyiben ezek az államok bármikor is hatékonynak bizonyultak, intézkedéseik éppenhogy tovább élezték a jövedelmi egyenlőtlenséget. Az uralkodó osztályok és érdekcsoportok sikeresen „fejték meg” ezeket az államokat, míg a szociális jóléti politikák alig fejlődtek ki (ez alól Costa-Rica a fő kivétel). A patrimoniális államalakulat jelenleg erősíti az egyenlőtlenséget Latin-Amerikában. Például az oktatási rendszer erőssége a középszintű oktatás fölötti intézményrendszer (összehasonlítva Kelet-Ázsiával, ahol viszonylag kiterjedtebb az alapfokú és középfokú iskolai oktatás). Annak ellenére, hogy viszonylag bőséges a diplomások kínálata, az oktatás egyre jobb befektetésnek bizonyult a kilencvenes években. Ahogy Morley (2001) írja, „… a fehérgalléros munka megtérülése mindenhol hanyatlott, kivéve Latin-Amerikát, ahol ráadásul még növekedett is 1988 óta, a felsőfokú és középfokú végzettségűek számának növekedése ellenére”. A piaci erők itt nem határozzák meg az oktatásba való befektetés megtérülését. Inkább arról van szó, hogy a magasan kvalifikáltak ki tudják használni oktatási előnyüket és az állam aktív szerepet játszik a diplomások túltermelésében.

Továbbra is jelentősek a regionális, etnikai és osztálykülönbségek, és a legtöbb ember nem rendelkezik stabil városi-ipari foglalkozással. A két világháborúban megőrzött semlegesség fontos volt abból a szempontból, hogy ezek az uralkodó osztályok és etnikai csoportok számára csak minimális törést jelentettek, és akik így sikeresen elkerülték azt a fajta földbirtokreformot és a szociális jogok kiterjesztését, amely gyakran következett be Európában és Ázsiában a világháborúk után. A huszadik század közepének évtizedeiben a gazdaságfejlesztési kísérletek arra összpontosítottak, hogy a nemzeti ipar támogatásával, valamint az ipari és közszolgálati bérek emelésével megteremtsenek egy nagy belső piacot. A kormányzatok kombinálták az importhelyettesítést, a vámvédelmet és a vállalkozások államosítását. A szociális jogok kiterjesztése, Nagy-Britanniával ellentétben, csak félig-univerzális volt és csak a szektorok egy részét érintette. A kormányzatok kivételeztek az ipari és állami alkalmazottakkal a mezőgazdasági, illetve a marginális iparágakban dolgozó munkások rovására. A kormányzatok patrónusként léptek föl, és a forrásokat újraosztották a klienseik javára, akik a modernebb szektorokban dolgoztak, beleértve a szakszervezeteket is, míg a szegény rétegek kimaradtak ebből a redisztribúcióból. DeFerranti és társai (2004) a „történelem súlyát" hangsúlyozzák Latin-Amerika vonatkozásában. Pontosabban fogalmazva, a legutóbbi időszakban sem történt olyan nagy válság, amely felborította volna a gyarmati korból származó egyenlőtlenségeket.

A hetvenes évek végén úgy tűnt, mintha néhány országnak (főképpen Brazíliának) sikerül kitörnie a történelmi öntőformából, gazdasági növekedést érhetnek el és csökkenthetik az egyenlőtlenséget. Azonban a geopolitika közbelépett. Latin-Amerika geopolitikailag alárendelt az Egyesült Államoknak. A szocializmus elleni küzdelmében az Egyesült Államok támogatta – szükség esetén katonai eszközökkel is – a latin-amerikai oligarchákat és az egyenlőtlenség általuk uralt rendszereit. Az adósságválság azonban arra késztette az Egyesült Államokat, hogy piacbarát neoliberális reformok forszírozásával megkísérelje leépíteni a patrimoniális államot. A kőolaj árának emelkedése a hetvenes évek elején az olajdollárok hatalmas tartalékát teremtette meg, amelyeket amerikai bankokba helyeztek letétbe. Északon a pénz iránti kereslet csökkent, ahogy a hosszú gazdasági visszaesés hatására a befektetés lassult. Ezért a bankok nagyon alacsony kamatrátával könnyedén hiteleztek a fejlődő országoknak. A legtöbb hitelt Latin-Amerika kapta. De 1979-ben az Egyesült Államok hirtelen megemelte a kamatrátát, hogy lenyomják az inflációt, és így a nyolcvanas évek elejére a latin-amerikai államok külső adósságterhe felszárnyalt a GNP 33 és 100 százaléka közé (Stallings, 1992:58–63; Fourcade-Gourinchas és Babb, 2002:557). Az USA által dominált nemzetközi pénzügyi intézmények új hitelfeltételekhez ragaszkodtak, mondván, hogy ez a megoldás a válságra, így vezették be azokat a neoliberális szerkezetátalakító programokat, amelyek tovább élezték az egyenlőtlenséget.

Mivel a gazdaságpolitika végrehajtása szuverén államok kezében van, egyetlen állam sem (még Pinochet Chiléje sem) tette magáévá az egész neoliberális csomagot. Mindegyik megpróbálta megvédeni a fő választói bázisát és az egyetemes szociális jogokat, különböző mértékben és különböző hangsúlyokkal. Brazíliában még a jogok kiterjesztésének is mutatkoztak jelei (Ferreira and Litchfield, 1996; Baumann, 2001). Összességében azonban a szerkezeti átalakítások tovább mélyítették az egyenlőtlenséget –még mindig éles vita tárgyát képezi, hogy csekély mértékben vagy jelentősen – különösen a bankreformokon keresztül (Bulmer-Thomas, 1996; Panuco-Laguette és Szekely, 1996; Berry, 1998; Ocampo et al., 2000; Morley, 2001:46–50, 84–86; De Ferranti et al., 2004).

A magunk részéről az egyenlőtlenség 1980-as években történt kismértékű növekedését az amerikai nyomásra elindított kezdeti neoliberális reformoknak tulajdonítjuk. Az azt követő enyhén konvergáló tendencia a kilencvenes években egy vegyesebb összetételű későbbi gazdaságpolitikai válasznak tudható be. Az amerikai neoliberalizmus nyomására megindított politika rendszerint megosztotta a gyenge latin-amerikai országokat. A tulajdonosi osztályok magukévá tették az infláció csökkentésének politikáját, ami együtt járt a költségvetési deficit csökkentésével, valamint a szabadabb kereskedelem és exportorientált növekedés révén a külföldi valuta beáramlásával (Bulmer-Thomas, 1996:10–12). Ugyanakkor a politikai vezetők vonakodtak attól, hogy feladják klienseik védelmét, akikhez az állami dolgozók és a szakszervezetek is tartoztak. A nemzetközi közösség figyelmét magára vonó fiskális és kereskedelmi politikák rendszerint a megkövetelt neoliberális irányba mozogtak, míg a foglalkoztatás és a jóléti juttatások sokkal lassabban változtak (ha változtak egyáltalán), különösen a tartományi kormányzati szinten. Az ezen politikák körüli politikai harcok domináltak az elmúlt két évtizedben, és a küzdelem kimenetele továbbra is befolyásolja az egyenlőtlenség tendenciáit.

Latin-Amerika tehát az egyenlőtlenség két forrása szempontjából bizonyult sebezhetőnek: az egyik a gyarmati uralomban gyökerező társadalmi rend egyenlőtlenségének történelmi öröksége, a másik pedig a nyolcvanas években kezdődő neoliberális reformpolitika. Ez a régió különösen ki volt téve ennek a reformpolitikának, egyrészt azért, mert a régió geopolitikailag az Egyesült Államok alárendeltje, másrészt azért, mert ebben a régióban mind a nacionalizmus, mind a hatékony kormányzat viszonylagosan gyenge.

5.2 Dél-Ázsia

A dél-ázsiai régióra vonatkozó egyenlőtlenség-mutatók az egyenlőtlenség nagyon magas szintjét sugallják, de ugyanakkor azt is mutatják, hogy sikeresen csökkentették valamelyest ezeket az egyenlőtlenségeket az elmúlt ötven évben. Tehát az a régió hasonlít Latin-Amerikához az egyenlőtlenségi szint tekintetében, de tendenciájában különbözik tőle. Az egyenlőtlenség fentebb taglalt négy forrásának vonatkozásában a régió országai drasztikusan különböznek Latin-Amerikától. Ideológiai szempontból Dél-Ázsiában megtalálhatók a posztkoloniális nacionalizmus erős formái, csakúgy, mint a vallási és kasztkülönbségeken alapuló társadalmi elzárkózás bonyolult ősi mintái. Gazdasági szempontból a földbirtok eloszlása Dél-Ázsiában valószínűleg egalitáriusabb, mint Latin-Amerikában. Legalábbis India esetében egyértelműnek tűnik, hogy nagyszámú kisbirtokos gazda népesség van. Katonai szempontból ez a régió alapvetően független az Egyesült Államok befolyásától. India például nukleáris hatalom, amelyre nem tud nyomást gyakorolni az Egyesült Államok. Politikai szempontból „fejlesztő” államok jellemzik ezt a régiót, amelyek elkötelezettek az egyenlőtlenség bizonyos formáinak csökkentése mellett, különös tekintettel a kasztrendszerhez kapcsolódó egyenlőtlenségekre.

Adatainkból az látszik (amit Dollar és Kraay is megerősítenek, 2009), hogy az egyenlőtlenség a régióban a nyolcvanas évek elején volt a legnagyobb, amelyet a Gini koefficiensek némi csökkenése követett a nyolcvanas évek végén és a kilencvenes években. Az nem világos, hogy ez milyen mértékben köszönhető a Kuznets-görbe tartós hatásainak, az állami politikának vagy a liberalizációnak. A dél-ázsiai régió nem olyan egyöntetű, mint a többi. A régió országai különböznek Kelet-Ázsiától, amennyiben később léptek az állami gazdaságfejlesztés útjára, (Malajziát kivéve) sokkal nagyobbak, és etnikailag jóval sokszínűbbek, bár Malajzia inkább kétetnikumúnak tekinthető, mint multietnikusnak. Ezek a tényezők kedveznek az

egyenlőtlenségnek, és gyengítik a nemzetek és az államok kohézióját. Mégis, a szomszédos vagy közeli kelet-ázsiai államok gazdaságfejlesztő politikájának hatására ezek az országok is tudatosan átvették a fejlesztési politika elemeit. Ezek az országok kezdetben protekcionisták voltak, és nagyobb mértékben támaszkodtak saját befektetésekre, mint Latin-Amerika, és általában - Indonéziát leszámítva - államilag szubvencionálták az exportot (lásd a különböző tanulmányokat in: Rowen, 1998 és Chan et al., 1998). Ezek az egymásnak ellentmondó tendenciák nehézzé teszik annak megjóslását, hogy milyen válaszok születnek majd az egyenlőtlenség felé ható erők nyomására.

A dél-ázsiai régión belül India egy kifejezetten érdekes és fontos eset. Itt az egyenlőtlenség két különálló forrása fedi át egymást: a kasztokon alapuló egyenlőtlenségek és az osztályegyenlőtlenségek. A kasztok közötti megkülönböztetések a történelem folyamán kétfélék voltak Indiában: létezett a Varna és a Jati rendszer (Deshpande, 2000:322). Mindkét rendszer a társadalmi elzárkózás formáit hozta létre, amelyben csoportok szerint oszlottak meg a feladatok a foglalkozási és a társadalmi hierarchiában. A Jati rendszer nagyobb regionális eltéréseket mutatott és kevésbé volt merev, mint a Varna rendszer. Egészen a hatvanas évekig a rurális területeken a legalacsonyabb kaszt a falvakon kívül élt „… sár- és szalmakunyhókban, egymás hegyén-hátán a rizsföldek közepén” (Béteille, 1977:39). A tisztelet és a társadalmi érintkezés elkerülésének bonyolult rituáléi erősítették meg a brahmanok és a többi kasztok közötti különbségeket. (Béteille 1977:41). A posztkoloniális indiai kormányzat komoly erőfeszítéseket tett, hogy felszámolja a kasztrendszert, és ennek érdekében bizonyos kasztok számára „védő diszkriminációt” vezetett be. Ez az erőfeszítés tükröződik, és megerősítést is nyert India erősen egalitárius alkotmányában (Béteille 1977:79).

Számos tanulmány szerint az elmúlt ötven évben folyamatosan csökkent a kasztokon alapuló egyenlőtlenség. Ez a gyengülés legalább részben kapcsolódik azon új foglalkozások megjelenéséhez, amelyek aláássák a kasztrendszer gazdasági alapjait. Például a mezőgazdasági munkát jelenleg nagyrészt alkalmi munkások végzik és nem jellemző, hogy bizonyos kasztcsoportokra hárulna ez a feladat. Az alkalmi munkaerő ilyen megjelenése csökkentheti ugyan a gazdasági biztonságot, de ez a kasztokon alapuló egyenlőtlenség szempontjából minden bizonnyal egy egalitárius erő, mivel „… kasztszempontból a mezőgazdasági munkaerő a legheterogénebb a falvakban" (Jayaraman és Lanjouw, 1998:15). Például Palampur faluban a murao alsóbb kaszt tagjai azzal szereztek vagyont, hogy befektetettek a mezőgazdaságba, és ezáltal gazdagabbak lettek, mint a korábbi felső kaszt (Jayaraman és Lanjouw, 1998:37–38). Tehát Indiában a szabadpiac csökkentheti a jövedelemi egyenlőtlenségeket, legalábbis a mezőgazdasági szektoron belül.

Összességében a hatékonyabb kormányzatok és az egyenlőtlenség kulturálisan jobban bebetonozott formái jellemzik a Dél-Ázsiai régiót Latin-Amerikához képest. A rendelkezésre álló adatok óvatos optimizmusra adnak okot az egyenlőtlenség vonatkozásában. Különösen India hatékony és független állam, és az ottani piaci fejlődés aláássa legalábbis az egyenlőtlenség bizonyos formáit.

5.3 Kelet-Ázsia

A kelet-ázsiai régiót az egyenlőtlenség közepes szintje jellemzi. Ez Latin-Amerika és Dél-Ázsia szélsőséges egyenlőtlenségi szintjeinél alacsonyabb, de általában magasabb, mint az Egyesült Államokat kivéve a fejlett világ többi részében. Ideológiai szempontból ezek az országok egy hierarchikus/kommunitárius társadalmi modellt képviselnek. Gazdasági szempontból ezen országok legtöbbjében végbement egy nagyszabású földreform (nem úgy, mint Latin-Amerikában vagy Dél-Ázsiában). Katonai szempontból a régió alárendelt helyzetben van az Egyesült Államokkal szemben, de az Egyesült Államoktól nem vették át az amerikai fejlődés modelljét vagy politikai intézményeit. Politikai szempontból hatékony és erősen intervencionista államok jellemzik ezt a régiót.

Kelet-Ázsiában a kormányzat tudatos beavatkozásával viszonylag alacsonyan tartották a Gini indexeket, mivel ebben a kultúrában nem könnyű legitimálni a gazdasági egyenlőtlenségeket. Japánban a Nemzetközi Kereskedelmi és Ipari Minisztérium – Koreában és Tajvanon pedig az ehhez hasonló állami szervezetek – a privát megtakarításokat azokba az iparágakba csatornázták, amelyek a világpiacon versenyképesek voltak, mivel a kormányzati politika célja az exportorientált növekedés és a piaci részesedés növelése volt, sokkal inkább, mint a rövid távú nyereségesség. Ez előfeltételezi a megtakarítások magas és a belső fogyasztás alacsony szintjét, vagyis az importhelyettesítő modell ellentétét. Az erős gazdasági egyenlőség kulturálisan és politikailag elfogadhatóvá tette ezt a fajta takarékosságot (Johnson, 1982, 1995:65). Ezek az államok erős bürokratikus tradíciót örökölték, amely kulturálisan különösen beágyazott az egyetemeken (Evans, 1995:47–60). Az állami vezetők viszonylagosan mentesek az adósság problémájától és ezáltal a neoliberalizmustól, ellentétben a latin-amerikai állami vezetőkkel. A nemzetközi tőkepiacok működését egészen addig korlátozták, amíg Dél-Korea meg nem kezdte a liberalizálást a kilencvenes évek közepén, ami aztán jelentős mértékben hozzájárult az 1998-as ázsiai válsághoz (Gowan, 1999; Brenner, 2002). A demokrácia jelenlegi erősödése Kelet-Ázsiában valószínűleg nem fogja csökkenteni az állam elkötelezettségét az egyenlőtlenség alacsony szintje iránt, mivel erre úgy tekintenek, mint ami előnyös a választópolgárok többsége számára.

Kelet-Ázsia legtöbb országát olyan közösségi, de ugyanakkor hierarchikus intézmények jellemzik, amelyeket gyakran pontatlanul „konfuciánusnak” címkéznek. A huszadik század háborúi azonban jelentős társadalmi változást hoztak, mivel az európai és japán birodalmakkal kollaboráló hagyományos földbirtokos elit hitelét vesztette, és eltűnt a történelem süllyesztőjében. A háború utáni többé-kevésbé autoriter kormányzatok jelentős amerikai segélyben részesültek, hogy képesek legyenek felvirágoztatni gazdaságukat, amelyek így ellensúlyt képezhettek a kommunista Kína és a Szovjetúnió hatalmával szemben. Ezek az államok Hong-Kong kivételével mind elősegítették és államilag támogatták az exportorientált növekedést. Ezenkívül bátorították a hazai befektetéseket, és így - kivéve egy rövid időszakot a kilencvenes évek végén - elkerülték, hogy adósi viszonyba kerüljenek a nyugattal. Szokás ezeket az államokat „fejlesztő államoknak” nevezni (megint csak Hong-Kong kivételével). Ezekben az országokban etnikailag, nyelvileg és vallásilag viszonylag homogén népesség található, és ez lehetővé tette számukra, hogy széles alapú országos iskolarendszert, valamint magas szintű írni-olvasni tudást fejlesszenek ki (sokkal inkább, mint Latin-Amerikában). Ez a viszonylagos gazdasági egyenlőség kialakulását mozdította elő, miképp azt láthatjuk az első Gini-együtthatók alapján. Ezek az államok átvették egymástól „a legjobb gyakorlatokat”, és kialakították azt a

képességet, hogy kormányzati bizottságokban koordináljanak a fő politikai szereplők között. Ezt a rendszert időnként „beágyazott autonómia” névvel illetik (Evans 1995), időnként pedig „kormányzat által irányított interdependenciának” hívják (Weiss és Hobson, 1995; Weiss, 1999). Ez felülről lefelé irányuló korporatív berendezkedést jelent, ami feltételezi az elitek gyakori alkudozását és egymással való együttműködését. Ezek az államok rendelkeznek azzal a kapacitással, amellyel megakadályozhatják, hogy a piaci nyomás eltérítse fejlesztési stratégiájukat és megbontsa a társadalmi kohéziót.

5.4 Az angolszász régió

Az egyenlőtlenség legnagyobb növekedése az utóbbi időszakban az angolszász régióban volt tapasztalható. Ideológiai szempontból a jövedelmi egyenlőtlenség iránti magas tolerancia jellemzi ezt a régiót, ami ugyanakkor párosulhat a társadalmi kizárás nagyon merev formáival is, például faji alapon. Gazdasági szempontból ezekben az országokban tiszta kapitalista gazdaság működik. Katonai szempontból az angolszász régióhoz tartozik a nemzetközi politika domináns szereplője, az Egyesült Államok. Ez a tény nagyon fontossá teszi a régió társadalmi modelljét, mert valószínűleg máshol is másolni fogják Politikai szempontból liberális jóléti államok jellemzik a régiót.

A második világháborút követően kezdetben ezek az országok voltak a legegyenlőbbek. A háztartási bruttó jövedelemre számított Gini indexek az ötvenes és hatvanas években alacsonyabbak voltak, mint az északi és a kontinentális európai régiókban. A kontinentális európai régiónál egészen 1980-ig alacsonyabbak maradtak ezek az értékek. Ez minden bizonnyal a második világháborúban aratott győzelem következménye volt, amely győzelmet a Brit Birodalom és az Egyesült Államok közös áldozata hozta létre. Ez a győzelem – éles ellentétben a vereség hatásával, amely végigsöpört Európa és Kelet-Ázsia nagy részén – egy rövid reformkorszakot indított el, de nem vonta maga után az elitek legitimációjának hanyatlását. A reformlendület hamarosan kifulladt, és így elmaradt a munkaerőpiacba való jelentős állami beavatkozás (Klausen 1998). Az Egyesült Államokban állt meg először a reform, és 1980-tól az egyenlőtlenség minden mérés szerint növekedett. Az Egyesült Államok még mindig első volt, őt követte az Egyesült Királyság, és aztán a kilencvenes években Új-Zéland, Ausztrália és végül Kanada. A bérszóródást vizsgáló Luxemburgi Jövedelemvizsgálatok (LIS) adatai jelentős növekedést mutatnak a nyolcvanas és kilencvenes években az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban és Új-Zélandon, míg a régió többi országában alig van változás (Smeeding, 2002; Kenworthy, 2004). A liberális országokban történt a jóléti költségek legjelentősebb csökkentése. A legnagyobb csökkentés Nagy-Britanniában és Új-Zélandon történt, de a legnagyobb hatást az Egyesült Államokban váltotta ki, ahol mondhatni a csontig hatoltak az addig is szűkmarkúan kiszabott jóléti juttatások csökkentései (mindez nem áll az idősebb korosztályra). Szigorú megszorításokat vezetett be Ausztráliában a Liberális (értsd konzervatív) Párt kormányzata, amit aztán a munkáspárti kormányok új jóléti programokkal ellensúlyoztak, de többször kerültek hatalomra a liberálisok, mint a munkáspártiak. Végül a Munkáspárt is szigorításokat vezetett be. Legutóbb Kanadában vezettek be szigorításokat (Hicks, 1999; Huber és Stephens, 2001; Saunders, 2002; Swank, 2002, 6. fejezet).

A globalizációs és demográfiai nyomások nem voltak erősebbek az angolszász országok tekintetében, mint más OECD országokban. Az angolszász országokban a *piaci* jövedelmek különbségei rendszerint nem nagyobbak, mint más fejlett országokban. Bár az amerikai fizetési skála valóban differenciáltabb, az Egyesült Államok ezt alacsonyabb munkanélküliséggel kompenzálja. Az egyenlőtlenségbeli különbség minden bizonnyal elsődlegesen abból ered, hogy az angolszász államok kevesebb újraelosztást hajtanak végre, mint más államok. Az is igaz, hogy Ausztrália és Új-Zéland erősen függött a nyersanyag és félkész termékek exportjától, és súlyosan érintette őket ezen termékek árának tartós visszaesése, és ez okozta, hogy korán kellett költségvetési szigorításokat alkalmazniuk. Általában véve a ciklikus makroökonómiai irányítás angolszász politikája nehézségekbe ütközött a hetvenes években, ami stagflációt és tőkeexportot eredményezett. A munkáspárti kormányok Nagy-Britanniában rövid kísérletet tettek a korporatív bérszabályozás bevezetésére, de ez intézményes rendezés hiányában kudarcot vallott, hiszen sem a szakszervezeteket, sem a munkáltatókat nem lehetett rászorítani az egyezmények betartására. Tehát a más régiókban megtalálható korporatív modellt megvalósításának kudarca, valamint a makroökonómiai fiaskó voltak azok a tényezők – sokkal inkább, mint a globalizációs vagy demográfiai nyomás – amelyek a piacbarát alternatíva térnyeréséhez vezettek az angolszász országokban (King és Wood, 1999).

Az angolszász pártok a nyolcvanas években tették magukévá az ideológiai neoliberalizmust. Ez különösen erősen jelent meg a Thatcher és a Reagan kormánynál, bár Kanadában Mulroney miniszterelnök is ugyanebbe az irányba indult el. Forszírozták a privatizációt, felvették a harcot a szakszervezetekkel, és önkényesen belenyúltak az adórendszerbe, hogy „jutalmazzák a vállalkozókat”. A későbbiekben baloldali politikai ellenfeleik átvették a retorikájuk egy részét, mivel több szavazatot akartak gyűjteni, mint amit egyre zsugorodó munkásbázisuk adhatott, és azért is, mert arra jutottak, hogy országuk ideológiailag jobbra tolódott. Blair piacbarát politikája szervesen hozzátartozott az „Új Munkáspárt” eszméjéhez, csakúgy, mint Bill Clinton „Új Demokraták” programjához. Kanadában Chrétien miniszterelnök hasonló politikát követett, bár kevésbé vette át a retorikát. Clinton elnök jóléti reformja jelentette a juttatások legnagyobb csökkentését az amerikai történelemben. De igazából az ausztráliai és az új-zélandi Munkáspárt voltak az első baloldali pártok, amelyek kipróbálták a piacbarát politikákat olyan területeken, mint a nemzetközi kereskedelem, a privatizáció és a jóléti reform (Swank, 2002). Tony Blair elismerte, hogy hatott rá Paul Keating ausztrál miniszterelnök politikája, hogy aztán később Blair választási sikereinek és Bill Clinton globális tekintélyének köszönhetően megforduljon a befolyásolás iránya. A huszadik század végére már az ausztrál és új-zélandi munkáspártok másolták a Harmadik Utat, és ez a tendencia napjainkban is tart. Bár az Egyesült Államok némileg elkülönül a többi angolszász országtól, a „legjobb gyakorlat” új elképzelései szabadon áramlottak a régió többi országában. Az ausztrál és az új-zélandi politikai elit tagjai, és kisebb mértékben a kanadai elit tagjai is, hosszú évekig képzik magukat a brit felsőoktatásban. A neoliberalizmus tehát az egész makrorégió kultúrájában hozott változást.

Az Egyesült Királyság, az Egyesült Államok, Kanada, Ausztrália és Új-Zéland együttesen egy angol nyelvű kulturális tömböt formáznak. Korábban hosszabb-rövidebb ideig mindegyikük a Brit Birodalomhoz tartozott, mindenhol a brit bevándorlók alakították ki a gyarmati berendezkedés magvát. Mindegyik ország, az Egyesült Államok kivételével, továbbra is a Brit Nemzetközösség tagja. Már az első világháború előtt stabil liberális intézményrendszerrel rendelkeztek. Ezeken a volt gyarmatokon, miután a bennszülöttek nagy részét kiirtották, az anyagi egyenlőtlenség alacsony szintje jellemezte a társadalmat; ez alól az egyetlen nagy kivételt

az amerikai faji szegregáció jelentette. Ezek az országok mind győztesen kerültek ki a világháborúból, nem fenyegette őket forradalom, és békés úton terjesztették ki a szociális állampolgárságot – ahogy Marshall nevezte – a munkások számára a két rövid háború alatti és háború utáni reformidőszakban. Így jöttek létre az úgynevezett liberális munkáspárti (lib-lab) kompromisszumok, amelyben a munkáspárti elem kifejezetten erős volt Nagy-Britanniában, Ausztráliában és Új-Zélandon. Talán az Egyesült Államok kivételével közös volt bennük az az elképzelés, hogy a liberalizmus bizonyos pontokon kudarcot vallott, és szükség van a közjó érdekében bizonyos kollektivista helyreigazításra (Klausen, 1998). Bár az osztálykompromisszum formái, különösen a második világháborút közvetlenül követően, megjelentek az intézményrendszerben is, de ezek a kompromisszumok nem voltak bebetonozva. Nem épült rájuk egy korporatív modell, ezt a megoldást inkább „önkéntesnek" nevezhetjük, amennyiben a résztvevők akaratától függött, vagyis a felek szabadon kiléphettek belőle. A későbbiekben ez bizonyult a Munkáspárti gyengeség legfőbb elemének a fentebb már leírt liberális-munkáspárti rendszertípusban.[4]

Ezzel szemben Észak-Európában és a kontinentális Európában korporatívabb jellegű államok alakultak ki. Western tanulmánya (1993) a munkához kötődő jóléti juttatásokról megmutatta, hogy mindkét régióban a szakszervezetek tevőlegesen részt vettek a juttatások tényleges felmérésében és kifizetésében, és ezzel központi helyet foglaltak el a kormányzat működésében. A szakszervezeti tagság, a „Ghent" és hasonló kifizetési rendszerekben sokkal jobban megőrződött, mint az angolszász országokban, ahol köztisztviselők intézik a juttatásokat, míg a szakszervezetek a munkapiaci alkufolyamatban való részvételre szorítkoznak. Az angolszász országokban hiányzik a jogrendbe és a kormányzati rendszerbe bebetonozott osztálykompromisszum, amit rendszerint a társadalmi szolidaritás erős ideológiái támogatnak. Mivel a munkáltatók, a szakszervezetek és a kormányzat részvétele a szociális állampolgársággal kapcsolatos intézményekben önkéntes alapon működik, a felek bármikor kiléphetnek belőle komoly jogi vagy intézményi következmények nélkül. Amikor Mrs. Thatcher nem volt hajlandó meghívni irodájába a szakszervezeti vezetőket, ezzel egy tollvonással megszüntette a társadalmi egyeztetés egy intézményét (míg munkáspárti elődei arról voltak nevezetesek, hogy sör és szendvics mellett rendezték el a munkaügyi vitákat). Ugyancsak könnyebb volt decentralizálni a bértárgyalások folyamatát Ausztráliában, mint Svédországban. A liberális-munkáspárti intézmények nyomás alatt könnyebben összeomlottak, átadva helyüket a neoliberalizmusnak, mert ezek az intézmények önkéntes alapon működtek. Ezzel szemben az észak-európai és a közép-európai országokban az érdekelt felek jobban megvetették a lábukat a hatalom sáncain belül. Ezeket az országokat nehezebb elmozdítani egy másik irányba.

---

[4] Egyes kutatók szerint az angolszász országokban található nagyobb egyenlőtlenség egyik oka a központosított egykamarás parlament és többségi politikai rendszer, amely képes véghezvinni a neoliberális reformokat anélkül, hogy előtte le kellene gyűrniük a számos politikai vétócsoportot, amelyek egy kevésbé centralizált modellben sokkal jobban be vannak betonozva a politikai döntéshozatalba. Ez megmagyarázhatja mindkét hirtelen váltást, ami az angolszász régióban történt, az ötvenes években az egyenlőség felé, a nyolcvanas években pedig pont az ellenkező irányba. Ezt az érvet ugyanakkor gyengíti az a tény, hogy mind Kanadában, mind az Egyesült Államokban decentralizált politikai rendszer működik. Tehát az angolszász országok tulajdonképpen különböző mértékben centralizált rendszerekkel jellemezhetők.

Az angolszász régió globálisan jelentősebb, mint ahogy az idetartozó országok számából következne, mivel ebben a régióban található a globalizálódó gazdaság időben két egymást követő vezető hatalma, az Egyesült Királyság és Az Egyesült Államok. Fénykorában az Egyesült Királyság a szabad és protekcionizmus nélküli piacok mellett kötelezte el magát – ez az, amit ma a neoliberálisok hirdetnek. Ha cinikusak akarnánk lenni, azt mondhatnánk, hogy az Egyesült Államok a többi országban megvalósítandó neoliberalizmus mellett kötelezte el magát. Ugyanakkor az Egyesült Államok végül is egyfajta kakukktojás ebben a csoportban, mert történelme sajátosabb, kulturális kötődése a többiekhez gyengébb, mindig is gyengébb munkásmozgalom jellemezte, és mindezek tetejébe napjaink egyedüli szuperhatalma. Ebből a kiemelkedő fontosságából következően hangsúlyozni kell az Egyesült Államok kivételes helyzetét, még az angolszász makrorégión belül is. Az amerikai statisztikai hivatal szerint a Gini index az 1967-es 40 körüli értékről 46 körüli értékre növekedett 2001-ig. Gyakorlatilag ez az egész növekedés 1980 után következett be, és szemben az Egyesült Királysággal, ahol az egyenlőtlenség szintje ismét tartósan beállt 1990 tájékán, a jövedelmi egyenlőtlenség emelkedése az USA-ban folytatódott 2001-ig (United States Census Bureau, 2005; Office for National Statistics, 2006). Az amerikai jövedelmi egyenlőtlenség trendjei valóban kivételesnek nevezhetők. Elemzésünk következő két országcsoportjában közös alapvetően hasonló biztonságpolitikai-katonai helyzetük. Az amerikai védernyő alatt áll mindkét régió. Ezért hát elsődlegesen ideológiai, gazdasági és politikai szempontból vetjük össze őket

5.5 Az európai kontinentális régió

Ennek az országcsoportnak a fejlődése figyelemreméltóan hasonló a kelet-ázsiai régióéhoz, azzal a különbséggel, hogy itt az egyenlőtlenség tovább csökkent a nyolcvanas évek után, ahelyett, hogy nőtt volna. Ideológiai szempontból ezt a régiót erős nemzeti kohézió, a társadalmi kizárás viszonylagos hiánya, és a katolicizmus jellemzi. A katolikus egyház vagy a többséget képviseli ezekben az országokban, vagy egy nagyon számottevő kisebbséget. Gazdasági szempontból a korporatív modell az uralkodó ebben a régióban. A különböző érdekcsoportok közötti egyeztetés államilag intézményesített formát öltött. Ez az európai korporativizmus azonban sokkal egalitáriusabb, mint latin-amerikai megfelelője. Politikai szempontból a régió legtöbb országában hatékony jóléti állam működik. Némely ország még hatékony fejlesztési stratégiát is megvalósított.

A többi régióhoz képest itt több időbe telt, míg kialakult a régió sajátos, megkülönböztető jellege. Bár a régió korábbi autoriter monarchiái a paternalista jóléti politika eredeti úttörőinek tekinthetők, az első világháború lerombolta ezeket a monarchiákat és a szocializmus és a fasizmus közötti véres konfliktusokhoz vezetett. Először a fasizmus nyert csatát, de aztán az angolszász országok és a Szovjetunió véres háborúban vereséget mértek a fasizmusra. Bár a fasiszta államoknak megvolt a maguk korporatív berendezkedése, a háborús vereséggel eltűntek ezek az intézményi formák (bár még ma is tart a vita arról, hogy a fasiszta korporatizmus történelmi öröksége mennyiben tekinthető a demokratikus korporatív modell előzményének). A kontinentális európai régió egyik eleme ugyanaz, mint a kelet-ázsiai régióé. Csakúgy, mint Kelet-Ázsiában, ezen európai országok agrárelitjei is gyakorlatilag megsemmisültek a háborús vereség nyomán. Csupán 1945 után sikerült konszolidálni a liberális-demokratikus berendezkedést ebben a régióban, amit a jobboldali kereszténydemokrata paternalizmus és a baloldali szociáldemokrácia közötti kompromisszum támasztott alá. Ez a kompromisszum régiószerte fokozatosan hasonló piac-, adó-, és jóléti politikát alakított ki az idők során. A régió korábbi

zavaros és véres időszaka után ez az osztály- és vallási kompromisszum népszerű maradt. A régió országai ezen kívül nyelvileg sokszínűek és kevésbé volt itt gyakori a „legjobb gyakorlatok” átvétele egymástól, mint az észak-európai vagy az angolszász régióban. Mindazonáltal a politikai-társadalmi gyakorlatokat nem tekinthetjük különbözőeknek, amennyiben a politika mindenhol a kvázi-szocialista és a kvázi-felekezeti pártok rivalizálásán alapult. Olaszország, Franciaország, Spanyolország, Luxemburg és Ausztria túlnyomórészt katolikusak, míg Németországban, Hollandiában és Belgiumban egyaránt találhatóak katolikusok és protestánsok, akik rendszerint különböző politikai pártokat támogatnak. A mérsékelt szocialisták és a keresztényszocialisták együttműködése nyomán kialakult az osztálybéke az iparban, a munkaerőpiacon és az adózási rendszerben, bár a redisztribúciót gátolta a hagyományos státuszok vallási támogatottsága. A legmegfelelőbb címke ezekre a rendszerekre a „keresztényszociális”. Míg ezek a rendszerek legitimizálták az egyenlőtlenség mérsékelt szintjét, nem szívesen bízták a piacra ennek a szintek a meghatározását. Így a piaci nyomásokra való reakciójuk nem mindig egyértelmű.

Nem meglepő, hogy az észak-európai országok jól alkalmazkodtak az utóbbi évek demográfiai és globális nyomásaihoz. Sokkal inkább meglepő viszont a kontinentális európaiak alkalmazkodóképessége. Ezek az országok költséges felosztó-kirovó nyugdíjrendszereket alakítottak ki, ami a jogosultság széles körben elterjedt érzetét fejlesztette ki a polgárokban (Myles és Pierson, 2001). A jóléti állam ebben a régióban fokozatosan terjesztette ki a biztosítási elvet. . A biztosítási rendszerek "megérésük" után sokkal több embernek biztosítanak juttatást, mint a szegényekre célzott szociális programok. Nem gondolják sem a kereszténydemokrata, sem a szociáldemokrata pártok, hogy választást nyerhetnek neoliberális programmal. (Swank, 2002). Ezen nem kell csodálkozni, hiszen végül is a kötelező együttműködés magas fokát megvalósító a korporatizmu, volt az a rendszer, amely kedvező fordulatot hozott ezen országok történelmében a második világháború után. Mind a kontinentális európai, mind az észak-európai régióban korporatív demokrácián alapszik az országok alkalmazkodóképessége. Ez a modell olyasfajta megkérdőjelezhetetlen státuszt élvez, mint Nagy-Britanniában az országos egészségügyi szolgálat (NHS) intézménye, vagy az Egyesült Államokban az idős korosztály számára kialakított társadalombiztosítás. Természetesen egy elhúzódó fiskális krízis reformokat hozhat itt is. De ezek rendszerint egyedi esetek. Például a hirtelen megnövő munkanélküliség Svédországban a nyolcvanas évek végén, a német újraegyesítés okozta fiskális gondok, vagy az Olaszországra jellemző korrupciós válságok és hasonlók. A svéd és az olasz esetben az alkalmazott reformok növelték az egyenlőtlenséget, de csak ideiglenesen. Amennyiben Németországban tartós marad a válság, ez elsősorban azért lesz így, mert a keresztényszociális jóléti államot nagymértékben kiterjesztették, hogy belefoglalják az egész hajdani NDK-t is. A jóléti juttatásokat Németországban is éppen csökkentik, de az tisztázatlan, hogy ez jelentősen növeli-e majd az egyenlőtlenséget.

5.6 Az észak-európai államok

Az észak-európai régióban, a hatvanas években csökkent az egyenlőtlenség, ami annak tudható be, hogy a skandináv szociáldemokrata modell ekkor érte el fénykorát. 1970-re ezek már a világ legegyenlőbb országai lettek, és azóta is azok maradtak. Csupán néhány olyan kis országnak sikerült elérni ehhez hasonló egyenlőségi szintet, mint Tajvan, Hollandia és Belgium.

Az észak-európai országok történelmében sok a közös vonás. Ideológiai szempontból szinte teljesen protestáns vallásúak, ugyanakkor az utóbbi időszakban társadalmaik jelentősen szekularizálódtak. A finneket leszámítva ugyanahhoz a kölcsönösen érthető nyelvcsaládhoz tartoznak. A régió kulturális egységének hosszú történelme van, és ezt csak megerősítik az olyan modern intézmények, mint az Északi Miniszterek Tanácsa. Mintegy harminc össz-észak-európai intézmény létezik, amelyek különböző regionális tevékenységeket koordinálnak a folklórtól kezdve az energiabiztonságon át a statisztikai adatgyűjtésig. Ezek alkotják a „legjobb gyakorlatok" hatalmas információs tárházát. Gazdasági szempontból az északi országok sikeresen specializálódtak olyan versenyképes és magas hozzáadott értékű termékekre, mint például a mobiltelefonok és a luxusautók. Politikai szempontból az alacsony munkanélküliségen és aktív munkaerő-piaci politikán alapuló szociáldemokrata állam jellemző a térségre.

Az erősen koncentrált városi iparközpontok, a történelemben hosszú időre visszanyúló rendi országgyűlések és a radikális protestáns szekták elősegítették a munkásság, a parasztság és a középosztály társadalmi mobilitását. Az osztályok és a város-vidék kompromisszumát valósította meg a létrejött korporatív modell, amely megvédte az országot attól, hogy kiszolgáltatott legyen a nemzetközi kereskedelemnek. A világháborúk alatt ezek az országok többnyire semlegesek maradtak, bár politikailag erősen hatott rájuk a háború, és ez tovább erősítette az osztálykompromisszum kialakulását mind a háború alatt, mind utána. A harmincas évektől kezdve a szervezett munkásság, beleértve a középosztálybeli dolgozókat is, továbbá a parasztság is bebocsátást nyert a kormányzati bizottságokba, és így részt vehettek a hatalommegosztás jogi rituáléiban (Esping-Andersen, 1985; Baldwin, 1990). Az államilag irányított korporatív szervezeteken keresztül érvényesítették az egyezményeket, amelyekbe az összes jelentős érdekcsoportot bevonták. Bár mindegyik északi országnak megvannak a maguk sajátosságai, fokozatosan mindegyikük elérkezett a szociáldemokrata modellhez. Ez a modell néhány évtized alatt egy mindent átfogó termelési rendet alakított ki, amelyhez hozzátartozott a piacokba való állami beavatkozás, az osztályok közötti redisztribúció, és végül a férfiak és nők közötti redisztribúciós folyamatok elindítása is (Klausen, 1998, 5. fejezet; Huber és Stephens, 2001). Így fokozatosan egy olyan masszív intézményrendszer alakult ki, amely minden bizonnyal képessé teszi az észak-európai régiót arra, hogy ellenálljon a növekvő egyenlőtlenség irányába ható nyomásnak.

Latin-Amerikával ellentétben az Egyesült Államok kevés geopolitikai befolyást gyakorol akár az észak-európai, akár a kontinentális európai régióra. Itt az amerikai kulturális befolyás is csekély, nem úgy, mint az angolszász régióban (talán az egyetlen részleges kivétel Olaszország, ahol Berlusconinak Reagan a mintaképe). Bár az amerikai politikusok, banki vezetők és újságírók folyamatosan sérelmezik a német munkaerőpiac merevségét, vagy a svéd jóléti állam terheit, ez a fajta retorikának itt nincs különösebb befolyása. Másfelől bár a Bundesbank és az Európai Unió konvergenciakritériumai nyomást gyakorolnak a jóléti állam kiadásaira, de ezzel Európa adósságát is csökkentik. Latin-Amerikával szemben Európa nem borul össze a Nemzetközi

Pénzügyi Alappal (IMF). A washingtoni konszenzus még átjut az atlanti óceánon, de nem már lépi át a La Manche csatornát.

Fontos kiemelni ezeknek a makrorégióknak az egymástól eltérő időritmusát. Észak-Európában több évtizedig tartott a szociáldemokrácia lassú, kumulatív és folyamatos kiépülése. Az angolszász régióban két rövid, de intenzív reformkorszak valósította meg a munkások számára kedvező változásokat a liberalizmus keretein belül. A kontinentális európai régió egy nagy váltást élt meg a második világháborút követően, de azután a jóléti politika lassú érlelődése következett. Latin-Amerikában viszonylag kevés a változás a kezdetektől jellemző erős kizsákmányoláshoz képest. Kelet-Ázsiában is bekövetkeztek a háború utáni, a társadalmi kohéziót erősítő reformok, de ezeket olyan autoriter rendszerek vezették be, amelyek aztán fokozatosan demokratizálódtak. Dél-Ázsia posztkoloniális fejlődése a többiekéhez képest később következett be, és ellentmondásosabb módon zajlott le. Ezek alapján látható, hogy a makrorégiók közötti különbségek nem változatlanok, hanem mindig az adott történeti fejlődés eredményei.

6. Végkövetkeztetés

Makroszociológiai elemzésünk a jövedelmi egyenlőtlenség két jellegzetességét emeli ki a mai világban. Először is azt, hogy a nemzeti szintű jövedelmi egyenlőtlenség régiónként változik. Sem az egyedi nemzetállam, sem a világ mint egész nem tekinthető az elemzés megfelelő egységének. A kutatóknak ehelyett inkább egyértelműen országcsoportokra kell fókuszálniuk. Másodszor, számos ok és folyamat idézi elő az egyenlőtlenséget. Elemzésünk az egyenlőtlenség négy forrását határozta meg: az ideológiait, politikait, gazdaságit és katonait. Ezek a kauzális folyamatok régiónként, illetve különböző időszakokban változhatnak. Így nagyon különböző folyamatok az egyenlőtlenség hasonlóan magas szintjeit – de eltérő tendenciáit – hozták létre Dél-Ázsiában és Latin-Amerikában. Arra is felhívjuk a figyelmet, hogy a szakirodalomnak érdemes volna a jövedelmi egyenlőtlenség magyarázata érdekében több konkrét történelmi folyamatot megvizsgálnia, mint például a háborús vereség, a gyarmati behatolás módozata, vagy konkrét politikai változások. A legtöbb vitára jellemző túlságosan is szűk fókusz két igen kérdéses konklúzióra vezethet. Az egyik az, hogy sokan azonosítják a globális gazdaságot és társadalmat az angolszász régió országainak történelmi tapasztalatával. Az angolszász modellhez való konvergencia azonban globális szinten nem mutatható ki. A másik, hogy sokan az észak-európai szociáldemokráciában látják a neoliberalizmus egyetlen egalitárius alternatíváját. Pedig a kelet-ázsiai és a kontinentális európai országok példája jól mutatja, hogy a szociáldemokrácia, sőt maga a demokrácia sem az egyetlen egyenlősítő erő a mai világban. Ha hanyatlik a szocializmus, akkor sincs minden elveszve az egyenlőség szempontjából.

Tény, hogy a makrorégiók közötti különbségek az új évezredben továbbra is jelentősek. A korábbiakhoz képest nem csökkentek a különbségek az átlagos Gini-értékek között. Nem mutatható ki sem konvergencia a régiók között, sem egyszerűen élesebb polarizáció Észak és Dél között. Mindez ellentmond a legtöbb neoklasszikus, baloldali és globalizációs elméletnek. Ellentétben áll a neoklasszikus elmélettel az is, hogy a rendkívül egyenlőtlen latin-amerikai rendszerek *annak ellenére* nem változnak, hogy megnyitják kapuikat a nemzetközi kereskedelem előtt, és ugyanígy mind északon, mind délen a viszonylag egyenlő rendszerek továbbra is megőrzik ezt a jellemzőjüket, bár megnyíltak a nemzetközi kereskedem előtt (hasonlóan érvel Swank, 2002). A politikailag bebetonozott makroregionális ideológiák a gazdasági és

demográfiai nyomástól függetlenül is hatnak a jövedelmi egyenlőtlenségre. Nem vonjuk kétségbe, hogy ezek a fajta erők valóban nyomást gyakoroltak a munkaerőpiacra és a kormányzatokra, de a kormányzatok anélkül igazították hozzá politikájukat a megváltozott körülményekhez, hogy feladták volna a „legjobb gyakorlatokról" a múltban kialakított felfogásukat.

Mennyi ideig tudnak a kormányzatok ellenállni a munkaerőpiacokra és a költségvetésre nehezedő jelenlegi nyomásnak? Lehetséges, hogy az egyenlőtlenségek először az angolszász régióban jelentek meg, és most csak továbbterjednek más régiókra. Ez egy különlegesen plauzibilis érv, ha figyelembe vesszük az Egyesült Államok (talán már csökkenő) hatalmát és befolyását. A nyolcvanas évek közepétől a kilencvenes évek közepéig terjedő trendek egybevágnak ezzel az érveléssel, de a későbbi időszakban ez a tendencia, legalábbis az Egyesült Királyságban, már úgy tűnik, a végéhez ért (Smeeding, 2002; Atkinson, 2003). Alvarez-Garcia és társai (2002) a tizenöt uniós tagállamban 1993 ás 1996 között folytatott, az adózás utáni jövedelemre vonatkozó EU háztartási panel tanulmány alapján négy olyan országot találtak, amelyekben az egyenlőtlenség monoton módon csökkent (Németország, Luxemburg, Portugália és Ausztria) Másik négyben kevésbé szabályosan, de csökkent az egyenlőtlenség (Belgium, Olaszország, Franciaország, Görögország). Háromnál semmilyen szignifikáns változást sem találtak (Dánia, Egyesült Királyság, Spanyolország), két országban pedig az egyenlőtlenség nem folyamatos növekedését tapasztalhatták (Írország és Hollandia). Viszont *egyetlen országban sem* tapasztalták az egyenlőtlenség monoton jellegű növekedését. Azok az országok, amelyekben csökkenő egyenlőtlenséget tapasztaltunk, mind az európai kontinentális régióhoz tartoztak (és ez áll Portugáliára és Görögországra is, amelyeket kihagytunk ebből a régióból). 1996-ban a legegyenlőbb ország Svédország volt, amelyet Dánia és Finnország követett: mindhárom észak-európai nemzet. Utánuk jött Németország, Hollandia, Ausztria, Franciaország, Luxemburg (itt csak 1995-ös adatunk volt), Olaszország és Belgium, amelyek mind a kontinentális európai régió államai. És csak utánuk következett az Egyesült Királyság, a tanulmányban szereplő egyetlen angolszász ország.[5] A makrorégiók tehát ezekben az adatokban is tetten érhetők.

Az utóbbi időszak gazdasági és demográfiai nyomása a régiókban kialakult modellektől függetlenül mérsékelt pénzügyi válságot okozott (bár az államadósság mindig rontott a helyzeten). Válaszként egy új neoliberális megoldás alkalmaztak, elsőként az Egyesült Államokban. Két makrorégió, az angolszász és a latin-amerikai, ideológiailag vagy geopolitikailag sebezhetőnek bizonyultak, s ebből kifolyólag az új megoldás elemeinek nagy részét igen korán alkalmazták. Fiskális szempontból ez többnyire működött, bár növelte az egyenlőtlenséget. A többi makrorégió is hasonló nyomásnak volt kitéve, de ők kevésbé fordultak ehhez az orvossághoz. Egy ideig pénzt pumpáltak a gazdaságba, hogy ellensúlyozzák a piac okozta egyenlőtlenséget, az azt követő válság azonban visszakozásra kényszerítette őket. De még ekkor sem adták föl teljesen a megszokott adó- és jóléti rendszerüket. Ez is növelte aztán az egyenlőtlenséget, de időben később, és kisebb mértékben, mint az angolszász régióban. Bizonyos országok egyedi okokból kifolyólag súlyosabb válságot éltek át, Ausztrália és Új-Zéland a nyersanyagárak zuhanása miatt, Nagy-Britannia és az USA a stagfláció, Németország az újraegyesítés, Olaszország a korrupciós botrányok, Argentína a politikai megosztottság, Dél-

[5] Írország, Spanyolország, Görögország és Portugália bizonyultak a legegyenlőtlenebb országoknak, de ezek egyikét sem vontuk be elemzésünkbe.

Korea pedig a külföldi tőke beengedése következtében. De ezek a válságok rendszerint nem tartottak túl hosszú ideig, és hevességük tekintetében nem is hasonlíthatók össze a korábbi válságokkal, amelyek háborúhoz, gyarmati hódításhoz vagy politikai szélsőségek összecsapásaihoz kapcsolódtak. Ezért van az, hogy a növekvő egyenlőtlenség mai trendjei sokkal gyengébbek, mint a korábbi ellentétes trendek. Ezzel magyarázható továbbá az is, hogy a válságot követő reformok olyan nagy mértékben függtek az adott ország sajátos helyzetétől. A jelenlegi demográfiai nyomás csaknem bizonyosan további pénzügyi nehézségeket fog okozni a legtöbb OECD országban, mivelhogy népességük öregszik, és a fiatalok tanulása hosszabb ideig tart, de az erre a kihívásra adott politikai válaszok ugyanolyan különbözőek lehetnek, mint a múltban. Tehát továbbra is nyitott kérdés, hogy vajon az egyenlőtlenség nőni fog-e ennek következtében, és ha igen, milyen mértékben.

Nincs globális konszenzus a tekintetben, hogy milyen az egyedüli „helyes” politikai-gazdasági modell. A legutóbbi jelölt, a neoliberalizmus, úgy tűnik, már túljutott a csúcspontján. Bárhogy is legyen, a különböző modellek sokkal inkább a különböző hatalmi konstellációkat, mintsem a „hatékonyságot” szolgálják. Mindegyik modellnek van olyan eleme, amelyet egy kívülálló fölösleges túlsúlynak tekinthet. Ilyen lehet például a munkaerőpiac merevsége, a "*mañana*" („hej, ráérünk arra még”) kulturális mentalitása, a korrupció, a túl sok jogász vagy a túl sok börtönlakó, a túl nagy vagy túl kicsi egyenlőtlenség, és még sorolhatnánk. Azt tapasztaljuk, hogy a különböző országok gyakorlatai néhány makroregionális kultúra felé konvergálnak, és nincs elegendő globális verseny, ami arra kényszerítené őket, hogy a közgazdászok által sokszor elvárt egyfajta „szuperhatékonyságra” törekedjenek. Az országok és a régiók tovább folytatják majd a mérsékelt válságokon való átevickéléseket, miközben a „legjobb gyakorlatok” aktuális tárházából válogatva próbálnak ellenállni az új erők nyomásának, amíg el nem éri őket egy súlyosabb válság. Akkor aztán egy olyan mélyebb makroszociológiai újrarendeződésnek lehetünk majd a tanúi, mint amely hatvan évvel ezelőtt elindította a jelenlegi makrorégiókat is a maguk különböző pályagörbéin.

IRODALOM

Alderson, A. S. and Nielsen, F. (1999) ‘Income Inequality, Development, and Dependence:A Reconsideration’, American Sociological Review, 64, 606–631.

Alderson, A. S. and Nielsen, F. (2002) ‘Globalization and the Great U-Turn: Income Inequality Trends in 16 OECD Countries’, American Journal of Sociology, 107, 1244–1299.

Alvarez-Garcia, S., Rodriguez, J. P. and Salas, F. (2002) ‘The evolution of income inequality in the European Union during the period 1993–96’ [cited March 31, 2006], Working Paper of the Instituto de Estudios Fiscales. Available at http://www.ief.es/.

Arrighi, G. (1994) The Long Twentieth Century, London, Verso Books.

Arrighi, G. and Silver, B. J. (1999) Chaos and Governance in the World System, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Arrighi, G. and Silver B. J. (2003) ‘Industrial Convergence, Globalization and the Persistence of the North-South Divide’, Studies in Comparative International Development, 38, 3–31.

Atkinson, A. B. (1975) The Economics of Inequality, Oxford, Clarendon Press.

Atkinson, A. B. (2003) ‘Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations’,CESifo Economic Studies, 49, 479–513.

Baldwin P. (1990) The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875–1975 , Cambridge, Cambridge University Press.

Bauman, Z. (1998) Globalization: The Human Consequences, Cambridge, Polity Press.

Baumann, R. (2001) ‘Brasil en los an˜os novena: una economia en transicion’, Revista de la CEPAL, 73, 149–171.

Be´teille, A. (1977) Inequality Among Men, Oxford, Basil Blackwell.

Be´teille, A. (1983) The Idea of Natural Inequality and Other Essays, Delhi, Oxford University Press.

Berry, A. (ed.) (1998) Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America, Boulder, CO, Lynne Rienner.

Boix, C. (1998) Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy, Cambridge, NY, Cambridge University Press.

Brenner, R. (1998) ‘The Economics of Global Turbulence’, New Left Review, 229, 1–264.

Brenner, R. (2002) The Boom and the Bubble. The US in the World Economy, London, Verso.

Bulmer-Thomas, V. (ed.) (1996) ‘Introduction’. In The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty, New York, St Martin’s Press, pp. 7–26.

Burtless, G. (1995) ‘International Trade and the Rise in Earnings Inequality’, Journal of Economic Literature, 33, 800–816.

Castells, M. (1998) The Information Age. Vol 3: End of Millenium, Oxford, Blackwell.

Castles, F. (1985) The Working Class and Welfare, Sydney, Allen & Unwin.

Centeno, M. (2002) Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.

Chan, S., Clarck, C. and Danny Lam. (1998) Beyond the Developmental State: East Asia's Political Economy Reconsidered, New York, St Martin's Press.

Cornia, G. A. and Addison, T. with Kiiski, S. (2003) 'Income Distribution Changes and their Impact in the Post-World War II Period', Discussion Paper of UNU-WIDER, No. 2003/28 [cited September 9, 2005].
Available at http://www.wider.unu.edu/ publications/publications.htm.

Cornia, G. A. with Kiiski, S. (2001) 'Trends in Income Distribution in the Post-World War II Period: Evidence and Interpretation', Discussion Paper of UNU-WIDER No. 2001/89 [cited September 9, 2005].
Available at http://www.wider.unu.edu/publications/publications.htm.

De Ferranti, D. M., Perry, G. E., Ferreira, F. H. G. and Walton, M. (2004) Inequality in Latin America: Breaking with History?, Washington, DC, The World Bank.
Available at http://www-wds.worldbank.org.

Deininger, K. and Squire L. (1996) 'A new data set measuring income inequality', The World Bank Economic Review, 10, 3.

Desphande, A. (2000) 'Does Caste Still Define Disparity? A Look at Inequality in Kerala, India', The American Economic Review, 90, 322–325.

Dobb, M. (1963) Studies in the Development of Capitalism, New York, International Publishers.

Dollar, D. and Kraay, A. (2004) 'Trade, Growth and Poverty', Economic Journal, 493, 22–49.

Esping-Andersen, G. (1985) Politics Against Markets, Princeton, Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton, Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1999) Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford, Oxford University Press.

Evans, P. (1995) Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Ferreira, F. and Litchfield, J. (1996) 'Inequality and Poverty in the Lost Decade: Brazilian Income Distribution in the 1980s'. In Bulmer-Thomas, V. (ed.) The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty, New York, St Martin's Press, pp. 249–270.

Firebaugh, G. (1999) 'Empirics of World Income Inequality', American Journal of Sociology, 104, 1597–1630.

Firebaugh, G. (2000) 'The Trend in Between-Nation Income Inequality.' Annual Review of Sociology, 26, 323–339.

Fourcade-Gourinchas, M. and Babb, S. L. (2002) 'The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries', American Journal of Sociology, 108, 533–579.

Galbraith, J. K. and Kum, H. 'Estimating the inequality of household incomes: a statistical approach to the creation of a dense and consistent global data set', Review of Income and Wealth, 51, 115–143.

Garrett, G. (1998) 'Shrinking States: Globalization and National Autonomy in the OECD', Oxford Developmental Studies, 26, 71–98.

Goesling, B. (2001) 'Changing Income Inequalities within and between Nations: New Evidence', American Sociological Review, 66, 745–761.

Goldthorpe, J. H. (2002) 'Globalisation and Social Class', West European Politics, 25, 1–28.

Goodin, R., Heady, B., Muffels, R. and Dirven, H. J. (1999) The Real Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge, Cambridge University Press.

Gottschalk, P. and Joyce, M. (1998) 'Cross-national differences in the Rise in Earnings Inequality-Market and Institutional Factors', Review of Economics and Statistics, 80, 489–502.

Gottschalk, P. and Smeeding, T. M. (1997) 'Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality', Journal of Economic Literature, 35, 633–687.

Gowan, P. (1999) Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance, London, Verso.

Gustafsson, B. and Johansson, M. (1999) 'In Search of Smoking Guns: What Makes Inequality Vary over Time in Different Countries?' American Sociological Review, 64, 585–605.

Hall, P. and Soskice, D. (2001) Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage, New York, Oxford University Press.

Held, D. and McGrew, A. (2000) 'The Great Globalization Debate: An Introduction'. In The Global Transformations Reader, Cambridge, Polity, pp. 1–45.

Hicks, A. (1999) Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Securities Politics, Ithaca and London, Cornell University Press.

Higgins, M. and Williamson, J. G. (1999) 'Explaining Income Inequality the World Round: Cohort Size, Kuznets Curves, and Openness', NBER Working Paper Series, w7224 [cited March 30, 2006]. Available at http://www.nber.org/papers/.

Hobsbawm, E. (1994) The Age of Extremes, New York, Pantheon.

Huber, E. and Stephens, D. J. (2001) Development and Crisis of the Welfare State, Chicago, University of Chicago Press.

Inter-American Development Bank. (1999) 'Facing up to Inequality in Latin America', Economic and Social Progress in Latin America, 1998–1999 Report, Washington, DC, Inter-American Development Bank.

Jayaraman, R. and Peter L. (1998) The Evolution of Poverty and Inequality in Indian Villages, Washington, DC, World Bank, Development Research Group, Poverty and Human Resources.

Johnson, C. (1982) MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975, Stanford, Stanford University Press.

Johnson, C. (1995) Japan: Who Governs? The Rise of the Developmental State, New York and London, W.W. Norton.

Kentor, J. (2001) 'The Long Term Effects of Globalization on Income Inequality, Population Growth, and Economic Development', Social Problems, 48, 435–455.

Kenworthy, L. (2004) Egalitarian Capitalism? Jobs, Income and Inequality in Affluent Countries, New York, Russell Sage Foundation.

Kersbergen, K. (1995) Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State, London, Routledge.

King, D. and Wood S. (1999) 'The Political Economy of Neoliberalism: Britain and the United States in the 1980s'. In Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G. and Stephens, J. D. (eds) Continuity and Change in Contemporary Capitalism, New York, Cambridge University Press pp. 371–397.

Klausen, J. (1998) War and Welfare. Europe and the United States, 1945 to the Present. New York, St Martin's Press.

Korpi, W. (2000) 'Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States', Social Politics, 7, 127–191.

Korzeniewicz, R. P. and Moran, T. P. (1997) 'World-Economic Trends in the Distribution of Income, 1965–1992', American Journal of Sociology, 102, 1000–1039.

Mann, M. (1986) The Sources of Social Power, Vol I, Cambridge, Cambridge University Press.

Marshall T. H. (1963) Sociology at the Crossroads and Other Essays, London, Heinemann.

Marx, K. (1984) Capital: A Critique of Political Economy, Volume III, Frederick E. (ed.),
New York, International Publishers.

Milanovic, B. (2003) 'The Two Faces of Globalization: against Globalization as We Know It', World Development, 31, 667–684.

Morley, S. (2001) The Income Distribution Problem in Latin America and the Caribbean,
Santiago, Chile, CEPAL/ ECLAC

Myles, J. and Pierson, P. (2001) 'The Comparative Political Economy of Pension Reform'. In Pierson, P. (ed.) The New Politics of the Welfare State, Oxford, Oxford University Press.

Ocampo, J. A., Sanchez, F. and Tovar, C. E. (2000) 'Mercardo laboral y distribucion del ingreso en Colombia en los anos noventa', Revista de la CEPAL, 73, 53–78.

Office for National Statistics. (2006) 'Income Inequality: Fall in Inequality since 01/02', [cited May 31, 2006].
Available at http://www.statistics.gov.uk/cci/nugget.asp?id=332.

Panuco-Laguette, H. and Szekely, M. (1996) 'Income Distribution and Poverty in Mexico'. In Bulmer-Thomas, V. (ed.) The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty, New York, St Martin's Press.

Pierson, P. (1998) ''Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity'', Journal of European Public Policy, 5, 539–560.

Pierson, P. (2001) 'Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies'. In Pierson, P. (ed.) The New Politics of the Welfare State, Oxford, Oxford University Press.

Rhodes, M. (2001) "The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reforms". In Pierson P. (ed.) The New Politics of the Welfare State, Oxford, Oxford University Press.

Rodrik, D. (2002) 'Feasible Globalizations', Harvard University Department of Economics [cited March 31, 2006].
Available at http://ksghome.harvard.edu/_drodrik/papers.html.

Rowen, H. (ed.) (1998) Behind East Asian Growth: The Political and Social Foundations of Prosperity, London, Routledge.

Rueda, D. and Pontusson, J. (2000) 'Wage Inequality and Varieties of Capitalism', World Politics, 53, 350–383.

Saunders, P. (2002) The Ends and Means of Welfare. Coping with Economic and Social Change in Australia, Port Melbourne, Cambridge University Press.

Smeeding, T. M. (2002) 'Globalization, Inequality and the Rich Countries of the G-20: Evidence from the Luxembourg Income Study (LIS)', LIS Working Papers #320 [cited March 31, 2006]. Available at http://www.lisproject.org/publications/wpapersg.htm.

Smith, A. (1976) An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations, Chicago, The University of Chicago Press.

Stallings, B. (1992) 'International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform'. In Haggard, S. and Kaufman, R. R. (eds) The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Swank, D. (2002) Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States, New York, Cambridge University Press.

Tsai, P. L. (1995) 'Foreign Direct Investment and Income Inequality: Further Evidence', World Development, 23, 469–483.

United Nations University WIDER (World Institute for Development Economics Research). (2000) World Income Inequality Database, Version 1.0, 12 September 2000 [cited January 15, 2002]. Available at http://www.wider.unu.edu/wiid/wiid.htm.

United States Census Bureau. (2005) Historical Income Tables: Income Inequality Table IEI. [cited September 9, 2005].
Available at http://www.census.gov/hhes/www/income/histinc/ie1.html.

University of Texas Inequality Project. (2000) UTIP World Time Series 2000 [cited January 15, 2002]. Available at http://utip.gov.utexas.edu/.

Western, B. (1993) 'Postwar Unionization in 18 Advanced Capitalist Countries', American Sociological Review, 58, 266–282.

Weiss, L. (1999) The Myth of the Powerless State, Oxford, Polity Press.

Weiss, L. and Hobson, J. (1995) States and Economic Development, Oxford, Polity Press.

Wildeboer Schut, J. M., Vrooman, J. C. and de Beer, P. T. (2001) On Worlds of Welfare. The Hague, Dutch Government, Social and Cultural Planning Office.

Wood, A. (1994) North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World, Oxford, Clarendon Press.

Peter Townsend

SZEGÉNYSÉG, TÁRSADALMI KIREKESZTÉS ÉS TÁRSADALMI POLARIZÁCIÓ, AVAGY: MIÉRT VAN SZÜKSÉG EGY NEMZETKÖZI JÓLÉTI ÁLLAM LÉTREHOZÁSÁRA*

Az elmúlt, nagyjából ötven évben a konvencionális bölcsesség egyre csak azt szajkózta, hogy a gazdasági növekedés automatikusan csökkenti majd a szegénységet. Ez az álláspont nem tartható tovább. Az elkövetkező majd' fél évszázad kilátásai szerint a világ legalapvetőbb problémája az lesz – s ebben teljes az egyetértés a nagy nemzetközi intézmények között, egyre inkább teszik magukévá ezt a véleményt az egyes kormányok is –, hogy a gazdagság és a szegénység egyre polarizáltabbnak mutatkozik meg, s hogy új prioritásokat kell kitűznünk magunk elé.

Bármely, e probléma megoldására javasolt megoldás azon múlik, mennyire sikerül érdemi kapcsolatot teremtenie három fogalom: *szegénység*, *társadalmi kirekesztés*, és *társadalmi polarizáció* között, mennyire sikerül őket élesebben – egymástól jobban elkülönítve – vizsgálódása középpontjába állítania. Ezek képezik ugyanis – együttesen – azt az alapot, melynek egyfajta tudományos átlátásra való képessége segíthet magyarázatot találni a problémára, s kidolgozni azokat a követendő politikai irányvonalakat, melyek megoldást nyújthatnak, s így lehetővé teszik, hogy a nemzetközi közösség elkerülhesse a küszöbön álló katasztrófát. […]

Nemzetközi egyetértésre építeni

Először is […] tisztázni kell az alapokat. Ha a szegénység és a társadalmi kirekesztés problémáját valamilyen gyakorlati intézkedések révén akarjuk mérsékelni, ahhoz tudnunk kell a kettő között világosan különbséget tenni, mint ahogy tudnunk kell azt is, hogy nemzetközi összehasonlító vizsgálatok esetében hogyan kezeljük a két fogalmat – ahelyett, hogy összevissza variálgatnánk őket, amikor különböző kultúrákban végzünk terepmunkát. „Összevissza ” – mondom, mivel az ország- vagy régió-specifikus meghatározások és egy „nemzetközileg” érvényes definíció közötti kapocs jellegét soha senki nem vizsgálta kellő alapossággal – igazolni sem igazolta senki! –, annak ellenére sem, hogy szavakban persze készséggel elismerjük, hogy egy ilyen típusú vizsgálat segítségünkre lehetne a belső feltételek megértésében. „Összevissza ” továbbá azért is, mert a tudományos pontosság hiánya teret nyit a politikai kétértelműségeknek – ami kedvenc kiskapuja a vagyonok birtokosainak. S „összevissza ” a nemzetközi cselekvők vonatkozásában is. A Világbank a következő durva (1985-ös árakon számolt) indikátorral dolgozik: a világ

---

* *Townsend, Peter (2002) Poverty, social exclusion and social polarisation: the need to construct an international welfare state. In: Townsend, Peter and Gordon, David, (eds.) World poverty: New policies to defeat an old enemy. Policy Press, Bristol, UK, pp. 3-24.*

legszegényebb országai – napi 1 dollár; Latin-Amerika – napi 2 dollár; átmeneti gazdaságok – napi 4 dollár. Mindezt anélkül, hogy tekintetbe venné a szükségletekben és a piaci helyzetekben bekövetkezett változásokat. Ez a tudomány semmibe vétele, és semmibe vétele a nemzetközi politikák racionális fejlesztése iránti igénynek is. 1997-ben az UNDP azzal a javaslattal fejelte meg ezt az abszurditást, hogy az Egyesült Államok 14,4 dollár/nap kritériumát az OECD országokban is lehetne alkalmazni (UNDP, 1997).

Ha a mérés önkényes és irracionális, az is lehetetlenné válik, hogy kiötöljük, mik legyenek a szegénység felszámolására vagy legalább csökkentésére szolgáló politikák , illetve hogy közelről monitorozhassuk hatásaikat. A Világbank annak ellenére is kitartóan ragaszkodik a hatvanas évek szegénység-ellenes eljárásaihoz, hogy nap mint nap bebizonyosodik: kudarcra vannak ítélve. A kilencvenes évek elején született jelentésekkel egybevetve (például Világbank, 1990; 1993) a Világbank a kilencvenes évek közepén és végén kiadott jelentéseit, igen kevés jelét látjuk annak, hogy változtattak volna valamit időről időre kinyilvánított hármas célkitűzésükön, nevezetesen:

- a széles alapokon nyugvó gazdasági növekedésen;
- az emberi tőkébe fektetett fejlesztésen; illetve
- a biztonsági háló teremtésén a sérülékeny csoportok számára (Világbank, 1996, 1997a, 1997b, 1997c; Psacharapoulas és mások, 1997).

Mindhárom célkitűzés igényelné a részletes kifejtést, a dokumentációt és a diszkussziót.

A szociálpolitikai elemzésnek az a dolga, hogy életben tartsa a globális problémákra és szükségletekre megoldást kínáló alternatív stratégiákat és politikákat. Csak a példa kedvéért, egy lehetséges alternatív stratégia olyasmikből állhat, mint:

- méltányos adó- és jövedelempolitika;
- munkahelyteremtő program;
- közösségi vagy „univerzális” szociális biztonság és szociális közszolgáltatások teremtése (vagy a már létezők átalakítása);
- a nemzetek fölötti testületek és a nemzetközi intézmények elszámoltathatóvá tétele, társadalmi ellenőrzésük adott mértékének szavatolása.

Egyelőre semmi jele annak, hogy bármiféle vita lenne kibontakozóban (akár csak két alternatív stratégia – vagy politikai vízió – egybevetésével), hogy kétséget kizáróan eldönthető lehessen, melyik bizonyulhat sikeresebbnek (vagy, ha úgy tetszik, demokratikus fogalmakban kifejezve: népszerűbbnek) a szegénység fölszámolásában, melyik járulhat hozzá hatékonyabban a társadalmi fejlődéshez.
[…]

Egy globális trend

[…] 1999 közepén kelt jelentésében az UNDP arról számolt be, hogy „a nyolcvanas években és a kilencvenes évek elején szinte mindegyik OECD-országban nőttek a jövedelmi egyenlőtlenségek. Tizenkilenc ország közül mindösszesen egy volt, ahol halvány javulás mutatkozott (1999, 37). A kelet-európai országokban és a FÁK országaiban tapasztalt jövedelem-egyenlőtlenségek adatsorai azt mutatják, hogy ilyen gyorsnak még sosem mutatkozott a folyamat. Kevesebb mint egy évtizeden belül a jövedelemegyenlőtlenségek Gini-együtthatóval mért értéke az átlagos 0,25–

0,28-ról 0,35–0,38-ra nőtt, s ezzel meghaladta az OECD-országok szintjét (1999, 39). Kínában „mind nagyobb különbség mutatkozik a tengerparti sáv export-orientált régiói és a kontinens belseje között: a szegénységi index értéke a tengerparti tartományokban 20 százalék alatt marad, a kontinens belsejében, Kujcsouban pedig meghaladja az 50 százalékot (1999, 3). Más kelet- és dél-ázsiai országokban, ahol a korábbi évtizedekben erős volt a növekedés és a jövedelem-eloszlás is előnyösen alakult (mint például Indonéziában vagy Thaiföldön), most megint nő az egyenlőtlenség mértéke (UNDP, 1999, 36).

Az egyes országok *közötti* szakadék épp úgy tágabbra nyílt, mint az, amely az egyes országokon belül tapasztalható. A legfrissebb kutatások eredményei azt mutatják, hogy a trend fölgyorsult: 1960-ban a világ népessége leggazdagabb 20 százalékának az átlagkeresete 30-szor annyi volt, mint a legszegényebb 20 százaléké. 1977-ben 74-szer annyi (UNDP, 1999, 36).

Az egyre növekvő egyenlőtlenséggel persze a skála mindkét végpontján kezdeni kell valamit. A vezető tisztségviselők javadalmazása megdöbbentően nőtt, s ugyanez mondható a világ leggazdagabb embereinek rendelkezésére álló jövedelemről és vagyonról. Az UNDP például kimutatta, hogy a világ leggazdagabb 200 emberének vagyona meghaladja a világ lakossága 41 százalékának összes jövedelmét (1999, 38). A világ leggazdagabb három emberének birtokában több van, mint amit a világ legkevésbé fejlett 43 országának összesített GNP-je tesz ki.

Az ENSZ keretei között működő *World Institute for Development Economic Research* (Világgazdasági Fejlesztési Kutatóintézet) számára készült jelentés igazolja ezt a trendet. Egy 77 országról készült ökonometriai elemzés (ezeknek az országoknak a lakossága a világ népességének 82 százalékát teszi ki) azt találta, hogy 45 országban növekszik az egyenlőtlenség mértéke, 4-ben lassul a növekedés, 12 ország esetében nincs kimutatható trend, és csak 12 olyan ország volt, ahol csökkent az egyenlőtlenségi mutató (Cornia, 1999a, vi, és 7). „A legtöbb országban az elmúlt húsz év azzal telt, hogy lassult a növekedés és nőttek az egyenlőtlenségek... Az országok közötti polarizáltság növekedéséhez az országok közötti egyenlőtlenség növekedése társult... A jövedelemkoncentráció sok latin-amerikai, illetve kelet-európai országban növekedett, ugyanez történt a volt Szovjetunió országaiban, Kínában is, néhány afrikai és délkelet-ázsiai gazdaságban, s a 80-as évek elejétől fogva az OECD országok majd' kétharmadában" (Cornia, 1999a, 2).

"A kilencvenes évek elejétől fogva a nemzetközi közösség legfontosabb célkitűzésének a szegénység eltörlését tekintette. Azonban bár az elkövetkezendő években a szegénység csökkentése erősen függ majd a jövedelmi egyenlőtlenségekben mutatkozó trendektől, e tény kevéssé látszik fölkelteni a „politikacsinálók" érdeklődését. A jövedelmi egyenlőtlenségekben aktuálisan tapasztalható növekedést tehát aggasztónak kell tartanunk, mivel könnyen lehet annak jele, hogy a szegénység csökkentésére vonatkozó tervek nem válhatnak valóra." (Cornia, 1999a, vi).

A polarizációra adható magyarázatok

A strukturális igazodás stratégiáinak fogyatékosságai

Mi indokolja a strukturális kiigazításokat? Van egy nemzetközi elemzés, amelyet bele kell szervíteni a nemzeti léptékű vizsgálódásokba. Azt pedig tudomásul kell venni és el kell fogadni, hogy a nemzetközi fejlődésben bekövetkezett változások egyre nagyobb hatást gyakorolnak az egyes nemzetek alkotta csoportokra és a helyi népességekre. Arra gondolok, hogy a nemi hovatartozással, az öregedéssel, fogyatékosságokkal, gyermeklétszámmal összefüggő családi problémáknak való kitettség egyre erőteljesebben teszi az ilyesmiben érintetteket kiszolgáltatottá a nemzetközi determinánsoknak. Meg arra, hogy a helyi problémákat, mint pl. a belvárosi lakásállománnyal, a drogokkal, a helyi üzemek bezárásával, a helyi szolgáltatások elhibázott privatizálásával kapcsolatos konfliktusokat igazából a globális piac és más nemzetközi tényezők hívják életre, vagy élezik ki.

A nemzetközi ügynökségek, a nemzeti kormányok és transznacionális testületek főbb stratégiai elképzelései között (melyekről a nyolcvanas és kilencvenes évek során igen erőteljes konszenzus alakult ki) a monetarista elmélet világszerte mindinkább érvényesülő befolyásának következtében elfogadott stabilizációs, liberalizációs törekvések szerepelnek, a privatizáció, a „jóléti célzás” és a biztonsági háló programjai. Így például az úgynevezett *stabilizációs* és *strukturális kiigazító programok*, melyek mellett a nemzetközi ügynökségek kardoskodtak (illetve támogatták őket), azzal az eredménnyel jártak, hogy az élelmiszereket, fűtőanyagokat s más javakat illetően csökkent a támogatás mértéke, visszaszorult a közszolgálati foglalkoztatás, megnyirbálták a közszférában dolgozók kereseteit, s más deflációs intézkedések is születtek. Ez nemcsak recessziót generál, de a szegény országokban – mint azt Cornia (1999b, 11–12) kimutatja – az elosztás szempontjából is lényegesen rosszabb eredménnyel jár, mint az iparilag fejlett országokban, ahol a bérrendszerek erősen intézményesültek s erős önvédelmi potenciállal rendelkeznek, illetve ahol a régtől fogva meggyökeresedett szociális biztonsági rendszerek nagyobb védelmet képesek nyújtani a gazdasági életben bekövetkező szerencsétlen fordulatokkal szemben. A közkiadások megnyirbálásának politikája, továbbá a jóléti támogatásoknak a legszegényebbekre korlátozása (például az ellátások jövedelemigazoláshoz kötésével és az egészségügyi szolgáltatások fizetővé tételével) megnövelték az egyenlőtlenségeket és konzerválták a szegénységet. Ez különösen azokra az országokra igaz, ahol a globalizált kereskedelem és a transznacionális testületek által gyakorolt befolyás növekedése következtében nagyon gyorsan ment végbe a vagyonok jelentős koncentrációja.

Ha képesek vagyunk fölismerni, milyen eredménnyel jártak ezek a politikák az egyenlőtlenségek egy-egy országon belüli növekedésére, illetve országok közötti fokozódó megnyilvánulására, rá kell ébrednünk, mennyire egyformák ezek a világon mindenütt terjesztett, a fejlődés menetére hatással levő programok – még akkor is, ha gondosan úgy tervezik őket, hogy hatókörüket és intenzitásukat tekintve különbözőek legyenek az egyes régiókban. A használt terminológia nem mindig konzisztens. A kormányzatok, épp úgy, mint a nemzetközi intézmények előszeretettel aggatnak új nevet nem annyira célravezető, mint inkább konformistának mondható politikai stratégiáikra, főleg olyankor, amikor kezd fölgyülemleni a tapasztalat működésképtelenségükről.

Radikálisan szakítva hosszú múltra visszatekintő politikájával, a Világbank beismerte, hogy a recessziós időszakokban Fekete-Afrikában, Kelet-Európában és Latin-Amerikában a szegénység tendenciaszerűen növekedett, gazdasági föllendülések idején viszont sosem csökkent. Egy jelentése hosszan sorolt példákat arra, hogy „a válságok és recessziók visszafordíthatatlan károkat okozhatnak a szegényeknek: alultápláltságról beszélhetünk (szélsőséges esetekben éhhalálról), illetve az iskolázottság romló statisztikáiról (Világbank, 1999, 109). Az Elefántcsontpart esetében (s másutt is) alkalmazott stabilizációs program nyomán emelkedő élelmiszerárakról tudatnak a beszámolók. „Az amúgy is alultáplált gyermekek esetében a hirtelen jövedelemingadozások vagy az élelemhez hozzájutás hirtelen nehézségei végzetesnek bizonyulhatnak". A lehetséges következmények: alacsonyabb IQ, visszamaradás a testi fejlődésben, mentális zavarok, a fertőzésekkel szembeni ellenállás csökkenése, amikhez még az iskolából való lemorzsolódás is társulhat problémaként (Világbank, 1999, 103; lásd még Huther és mások, 1997).

A szegénység terjedésére való növekvő érzékenységük segít megmagyarázni a nemzetközi intézményeknek a Kelet- és Délkelet-Ázsiában bekövetkezett pénzügyi válságra adott reakcióit. A liberalizáció és a strukturális kiigazítás varázspálcájával nem lehetett többé úgy hadonászni, mint azt Latin-Amerikában, Afrikában, Kelet-Európában vagy a FÁK országaiban tették (továbbá, hasonló stratégiát követve, az iparilag fejlett országokban). A Világbank azzal számolt, hogy – főleg Indonéziában – a szegénységi ráta meredeken meg fog ugrani. Megvilágító erejű, hogy a Világbank azonnal letesz a privatizáció és a szélsőséges célzás erőltetéséről. Egy adott ponton egyenesen azt sugallja, hogy ebben a nehéz helyzetben a lehetséges gyógymódok sorába beletartozhat „a szegényekre háruló terhek behajtásáról való lemondás, illetve az egészségügyi gondoskodásnak az elbocsátott dolgozókra való kiterjesztése is" (Világbank, 1999, 109).
[…]

A célzás és a biztonsági háló kialakításának fogyatékosságai

Amikor a Világbank és az IMF – először Latin-Amerikában és Afrikában, majd Kelet-Európa átmeneti országaiban, illetve a volt Szovjetunióban – kidolgozták a strukturális kiigazítás programjait, olyan javaslatokkal próbálták meg kiegyensúlyozni a liberalizáció, privatizáció és a közkiadások megnyirbálása jelentette, korántsem mindenkit egyformán érintő társadalmi következményeket, hogy a lakosság leginkább sérülékeny csoportjait tegyék meg a segítségnyújtás központi célcsoportjának. Néhány évig (nem egy esetben egészen napjainkig) ezt a *means-test*, azaz a jövedelemigazolási kényszer elvének érvényesítéseként próbálták föltálalni nekünk. Lehet, hogy szűkösek a források, de nagyon sok pénzt takaríthatunk meg azzal, ha a „nem-igazán-szegényeket" többé nem támogatjuk közalapokból.

Ennek szellemében az IMF egyik jelentése (Chu és Gupta, 1998) a felelősséget magukra az átmenet szakaszában lévő országokra próbálja áthárítani, mondván, hogy azok képtelennek mutatkoztak arra, hogy az univerzális szolgáltatások helyébe célzottakat állítsanak, illetve részben privatizálják a szolgáltatásokat. Mikor arról esik szó, milyen volt az intézményi háttere a közszolgáltatások és különösen a szociális biztonsági rendszerek jogszabályi bevezetésének (lásd például 90–92, 111–112), a jelentés komoly emlékezetkiesésben is szenved. Nem is nagyon veszi figyelembe, lehetne-e (s ha igen, hogyan) a piaci verseny erősítésére anélkül módosítani a korábban univerzális ellátásokat, hogy ez ne szegényítené el emberek millióit.

Az IMF szabta hitelfeltételek, melyek a legszegényebb országoktól megkövetelték a kormányzati kiadások csökkentését, olyan időszakban vezettek az általános szociális kiadások radikális csökkentéséhez, amikor a lakosság legszegényebb egyötöde az iskoláztatási és egészségügyi kiadások összegéből arányosan rájuk jutó rész felét kapta – ami tovább rontotta a hozzáférési esélyeiket. Ez a bizonyító érvényű adathalmaz magának az IMF-nek a belső vizsgálati eredményeiből olvasható ki (IMF, 1997); az adatok egyértelművé teszik, hogy „a szegény országok hattizede ki van zárva bármiféle olyan jellegű szociális 'biztonsági hálóból', amely az oktatásügy, egészségügy, lakhatási viszonyok, szociális biztonság, illetve a jóléti ellátások terepén működhetne" (Kolko, 1999, 56).

Mindazonáltal a hitelnyújtás feltételei más módokon is befolyásolhatják a gazdasági biztonságot. Csökkenteni kell a kormányhivatalok alkalmazottainak létszámát és a fizetésüket is. A magánszektorban is vannak olyan megszorítások és elbocsátások, melyeknek – az előzőekkel összhangban – az a rendeltetésük, hogy növeljék a költséghatékonyságot a világ export-piacain. Az olyan termékek gazdasági támogatását, mint amilyen a kenyér és az étolaj, megszűntetik. A szorgalmazott magasabb forgalmi adók bevezetése regresszív hatást gyakorol a jövedelem-eloszlásra.

1987 decemberében az IMF, „kibővített szerkezetátalakító hitel" (ESAF – Enhanced Structural Adjustment Facility) néven új szolgáltatással állt elő strukturális kiigazítási programjaihoz. Ilyen hitelre elvileg 79 ország válhatott jogosulttá (azzal a szigorú kikötéssel, hogy hajlandónak mutatkozik megfelelni az IMF elvárásának, és pénzügyi stratégiáiról speciális, számszerű adatokat tartalmazó tervezet készít). Csak 36 ország pályázott. Mivel a Világbanktól kérhető segítségnek is feltétele az IMF kritériumainak megfelelés, a kérelmező kormányokra természetesen erőteljes nyomás nehezedik. A rendszer kritikusai arra a megállapításra jutottak, hogy azok az országok, amelyek nem kívántak bekapcsolódni az ESAF-programba, „kezdettől fogva jobban jártak, hogy nem fogadták el az abban foglalt javaslatokat". Azoknak, amelyek vállalták a program teljesítését „mély gazdasági válságokkal kellett szembenézniük: a gazdasági növekedés nagyon alacsony ütemével (vagy éppen negatívba fordulásával), növekvő külföldi eladósodással, vagy pedig olyasfajta stagnálással, mely általánossá teszi a rendszer-szintű szegénység kialakulását". Az IMF saját vizsgálatai is arra az eredményre jutottak, hogy „irányelveinek követése a szegény nemzetek tucatjainál járt végzetes társadalmi és gazdasági következményekkel" (Kolko, 1995, 53).
A probléma nem csupán a szegény országokat érinti. Súlyosan nehezedik a náluk gazdagabbakra is. Az elkövetkező évek során a legkeményebb küzdelem abban zajlik majd, mennyire sikerül a szociális (vagy, ha tetszik, „jóléti") biztonságot visszaszorítani, korlátozni – alapvetően: jövedelemigazoláshoz kötött juttatásokká lefokozni. Az olyan szerzők (mint például Oorschot 1999), akik hosszabb ideje gyűjtik az adatokat a különböző európai országokról, arra mutatnak rá, hogy ez a fajta „policy-készítés" alacsony szintű lefedettséget biztosít, alkalmazása bonyolult és túlságosan drága, szociális következményei megosztják az embereket, nincs kimutathatóan munkára ösztönző hatásuk, és általában nem késztetik takarékoskodásra az embereket. Érdemes felfigyelni arra is, hogyan „szelídülnek" a legutóbbi időkben a Világbank és más intézmények reakciói. Most már elismerik, hogy a célzás a sérülékeny és hátrányos helyzetű csoportokat érintő "kategoriális" programokat is tartalmazhat. […]

Végkövetkeztetés: föl kell találni a nemzetközi jóléti államot

Hová is vezet jelen elemzésünk? […] Ki kell alakítanunk egy alternatív nemzetközi stratégiát, intézkedések olyan sorozatát, melyeknek az a rendeltetése, hogy megállítsák az egyenlőtlenségek mértékének növekedését, és radikálisan visszaszorítsák a szegénységet. […]

Milyen elemeket tartalmazhat ez az átfogó nemzetközi stratégia? Először is: mindaddig, amíg a szegénység és a társadalmi kirekesztés nemzetközi formáit tekintve nem sikerül tudományos konszenzusra jutni fogalmi definícióit és mérésének módszereit illetően, nyugodtan állíthatjuk: minden olyan állítás, mely szerint a nemzetközi intézmények azt tekintik legfontosabb feladatuknak, hogy a világon mindenhol fölszámolják a szegénységet, nem egyéb üres retorikai fogásnál. […]

Másodjára: mindaddig, amíg strukturális trendjeit meghatározni képes módon nem sikerül valamennyi társadalomban egyértelműen tisztázni a szegénység és a társadalmi kirekesztés *stratégia-függő okait,* egyszersmind nyilvánossá tenni ezt a tudást, nagyon nehezen fogjuk tudni megítélni, vajon elfogadott célkitűzéseink szempontjából egy-egy intézkedés sikeresnek, hatástalannak, vagy éppenséggel ellenhatást kiváltónak bizonyul-e.

Harmadsorban: mivel a szegénység és a társadalmi kirekesztés csak a társadalmi polarizáció strukturális viszonyainak kontextusán belül mutatható ki, illetve magyarázható meg, ezért *ezt* a jelenséget kell értelmeznünk.

Tisztázni kell, milyen hatásokkal jártak az eddig alkalmazott stratégiai módszerek. A nyolcvanas és kilencvenes évek *stabilizációs és strukturális kiigazító programjainak* leginkább az volt a hatása, hogy nőttek az egyenlőtlenségek. A *hatalmi egyenlőtlenségek intézményesüléséhez* hozzájáruló közpolitikákról azt állítjuk, hogy elmélyítették ezt a folyamatot. Az eddiginél lényegesen nagyobb figyelmet kell fordítanunk a hierarchikus *rendszer* egészének, különös tekintettel a csúcson található gazdag intézményekre és gazdag személyekre. A nemzetközi intézmények, a regionális szervezetek és a nemzeti kormányok fogjanak bele annak elemzésébe, milyen óriási növekedés jellemzi a transznacionális vállalatokat, és gondolkozzanak el azon, hogy hatalmuk hogyan korlátozható ésszerűen. […]

Több gondot kell fordítani azoknak a közpolitikáknak, elveknek és ideológiáknak a megalapozottabb minősítésére is, amelyek a *célzás és a biztonsági háló* problémáját érintik. Komoly kétségek merülnek föl, vajon tényleg ebben a stratégiában keresendő-e a liberalizálás és a piaci erők fokozása következtében kialakult elszegényedés és egyenlőtlenség-növekedés célszerű kompenzálási módja. A nemzetközi szervezetek kezdik felismerni, hogy közpolitikaként a rászorultság megállapításán alapuló rendszer nem bizonyul könnyen bevezethetőnek, továbbá sikeresnek sem. Mind a fejlődő, mind az iparilag fejlett országokban egyre növekvő nemzetközi figyelemmel fordulnak a modernizált társadalombiztosítás jelentette előnyök felé. Talán reménykedhetünk ebben.

Szükség lehet új tervek kidolgozására. Arra is, hogy másokkal meg fölhagyjunk (vagy módosítsuk őket), ha azt akarjuk, hogy megállíthassuk a társadalmi polarizáció kárt okozó strukturális trendjeit, majd pedig visszafordítsuk őket. Úgy tűnik, két lépésről van szó. Az első lépésben a kritikákat szerves egységbe kell foglalni, majd pedig ütőképesebbé tenni. Ehhez újra

kell fogalmaznunk, hogyan is mérjük a szegénységet, a társadalomból kirekesztettséget, a munkanélküliséget. Nyomatékot kell adnunk annak az álláspontnak, hogy a nemzetközi egyezmények szigorúan teljesítendők – s ennek betartását rendszeres monitorozással ellenőrizni kell. S az is kötelességünk, hogy országhatárokat átlépve új koalíciókat és szövetségeket mozgósítsunk – pártokat, szakszervezeteket, kampánycsoportokat és önkéntesek szerveződéseit, amelyek megkérdőjelezik a hagyományos bölcsességeket, és új stratégiákat alakítanak ki! A második lépésben pedig egy sor intézkedést kell bevezetnünk: szabályozunk kell a nemzetközi adóztatás módját, a transznacionális vállalatok és nemzetközi ügynökségek működését, az ENSZ előtti képviselet reformját, az emberi jogok új garanciáit (beleértve a minimális jövedelemre vonatkozó standardokat), s ezek betartását jogilag is ki kell kényszerítenünk.

Ha elfogadjuk, hogy a társadalombiztosítás szavatolása az egyik legjobb eszköz arra, hogy „befogadó" társadalmat építsünk, és megelőzzük az emberek szegénységbe süllyedését, valamint elősegítsük a társadalmi és gazdasági stabilitást, az hatalmas lépést jelenhet majd előre.

A globális gazdaság keretei között új, a társadalom javára szolgáló jogi és politikai intézményeket kell életre hívni. Ebben kezdő lépést jelenthet a társasági és adóztatási törvény új nemzetközi szabályozása, amit egybe kell kötni a társadalombiztosítás modernebb és megerősített rendszerének életre hívásával; az alap-szolgáltatások (pl. egészségügy, oktatás) terén érvényesülő új, képzeletgazdag tervekkel és beruházásokkal, amelyek lehetővé tennék, hogy nem csak az országos vagy regionális standardoknak, hanem nemzetközi szabványoknak is képesek legyenek megfelelni.

Mindennek megvalósítása nem egyéb, mint egy *nemzetközi* jóléti állam életre keltése (Townsend és Donkor, 1996). Száz évvel ezelőtt, egy sor kormány – nemcsak a brit és a német, de kisebbek is, mint például Új-Zéland vagy Norvégia – megpróbált reagálni a szegénységre, annak akkortájt szembeszökő problémáira. Olyan újításokra kerítettek sort, amelyek egyes országokban a jóléti állam létrejöttéhez, s a gazdasági fejlődés civilizáltabb formájának kibontakozásához vezettek.

Most, a 21. század elején, a társadalmi polarizációt kísérő jelenségként sokkal erőteljesebb önpusztító társadalmi folyamatokra készülhetünk föl – hacsak sürgősen meg nem állítjuk őket. Ma olyan, egymással együttműködni kész tudományos és politikai akcióprogramok kidolgozása a legsürgetőbb feladatunk, amelyek megteremthetik az emberi életnek lehetőséget kínáló standardok védelmét szolgáló demokratikusabb és nemzetközibb kitekintésű jogi kereteket.
[…]

IRODALOM

Chu, Ke-Y és Gupta, S. (szerk.) (1998) *Social safety nets: Issues and recent experiences,* Washington, DC: IMF.

Cornia, G.A. (1999a) *Liberalisation, globalisation and income distribution,* Working Paper no. 157, Helsinki: UNU World Institute for Development Economic Research.

Cornia, G.A. (1999b) *Social funds in stabilisation and adjustment programmes,* Research for Action 48, Helsinki: UNU Wo9rld Institute for Development Economic Research.

Huther, J. – Robert, S – Shah, A. (1997) *Public expenditure reform under adjustment lending: Lessons from the World Bank experience,* World Bank Discussion Paper no. 382, Washington, DC: World Bank.

Kolko, G. (1999) „Ravaging the poor: the International Monetary Fund indicted by its own data", *International Journal of Health Services,* vol. 29, no. 1, 51–57.

Psacharapoulos, G. – Morley, S. – Fiszbein, A. – Lee, H. – Wood, B. (1997) *Poverty and income distribution in Latin America: The story of the 1980s,* World Bank Technical Paper no. 351, Washington, DC: World Bank.

Townsend, P. és Donkor, K. (1996) *Global restructuring and social policy: An alternative strategy: Establishing an international welfare state,* International Seminar on Economic Restructuring and Social Policy, sponsored by UNRISD and UNDP, United Nations, New York, 1995, Bristol, The Policy Press.

UNDP (1997) *Human development report 1997,* New York és Oxford: Oxford University Press.

UNDP (1999) *Human development report 1999,* New York és Oxford, Oxford University Press.

van Oorschot, W. (1999) *Targeting welfare: On the functions and dysfunctions of means-testing in social policy,* Research in Europe Budapest conference on developing poverty measures.

World Bank (1990) *World development report 1990: Poverty,* Washington, DC: World Bank.

World Bank (1993) *Implementing the World Bank's strategy to reduce poverty: Progress and challenges,* Washington, DC: World Bank.

World Bank (1996) *Poverty reduction and the World Bank: Progress and challenges in the 1990s,* Washington, DC: World Bank.

World Bank (1997a) *Safety net programs and poverty reduction: Lessons from cross-country experience,* Washington, DC: World Bank.

World Bank (1997b) *Poverty reduction and the World Bank: Progress in fiscal 1996 and 1997,* Washington, DC: World Bank.

World Bank (1997c) *World development report 1997: The state in a changing world,* Washington, DC és New York, NY: Oxford University Press.

World Bank (1999) *Global economic prospects and the developing countries 1998/99: Beyond financial crisis,* Washington, DC és New York NY: Oxford University Press.

III.
GLOBÁLIS POLITIKAI SZEREPLŐK, INTÉZMÉNYEK ÉS FOLYAMATOK

Bob Deacon - Michelle Hulse - Paul Stubbs

A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK SZOCIÁLPOLITIKÁJA*

Az 1. fejezetben a mellett érveltünk, hogy a szociálpolitikával kapcsolatos kérdések – a mód, ahogy a kormányok és a nem kormányzati szereplők igyekeznek a gazdaságpolitikát és más politikákat a szociális célok szolgálatába állítani – egyre inkább a nemzetek fölötti és globális szereplők ügyévé válnak. Az olyan szereplők, mint a Nemzetközi Valutaalap (IMF), a Világbank és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) éppúgy, mint egy sor nemzetközi nem kormányzati szervezet (1) befolyásolják a nemzeti szociálpolitika alakítását, (2) részt vesznek a nemzetek közötti redisztribúcióban és szabályozásban, valamint (3) néha forrásokat biztosítanak az állampolgároknak, vagy legalább képessé teszik a polgárokat érdekeik érvényesítésére (empowering), amikor az államok ezt nem képesek megtenni.

Ebben a fejezetben megkíséreljük felvázolni a főbb nemzetek fölötti és globális szervezetek, illetve intézmények explicit és implicit szociálpolitikájának jellemzőit. Néhány előzetes megjegyzést kell tennünk, hogy világossá tegyük, mire törekszünk és mire nem. A fejezet nem tartalmazza egyik szervezet részletes történetét, és nem fogjuk kimerítően tárgyalni az egyes szervezetek teljes tevékenységét sem. Néhány nemzetközi szervezet, mint az Egészségügyi Világszervezet (WHO), vagy az ENSZ Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) nem szerepel az elemzésben. Ezzel a tanulmánnyal egy időben viszont megjelenik Koivusalo és Ollilah (1997) elemzése a nemzetközi szervezetek egészségpolitikájáról. Elemzésünk fókuszában a vizsgált szervezetek (1) általános gazdaság- és szociálpolitikai orientációja, valamint (2) a jövedelem-transzferekkel kapcsolatos, illetve az ezekkel összefüggő, a szociális biztonságot érintő intézkedései állnak. A szervezetek politikájának a továbbiakban olvasható osztályozási és kategorizációs kísérleteénél a kiindulási pontot azok a különböző jóléti világok vagy stratégiák jelentik, amelyeket a 2. fejezetben ismertettünk.

Bőséges olyan irodalom áll rendelkezésünkre, mind fejlődés-tanulmányok, mind politikai gazdaságtani művek, melyek a Világbank és az Nemzetközi Valutaalap szerepével foglalkoznak, például a szegényebb országok társadalmi fejlődésére gyakorolt hatásukkal összefüggésben. Itt nem teszünk kísérletet ennek az óriási irodalomnak a szisztematikus áttekintésére. Ehelyett inkább azt kíséreljük meg leírni, hogy ezeknek a globális szereplőknek a nyilatkozatai és politikai tanácsai mennyiben illeszthetők a fejlett országok szociálpolitikájának jövőjéről kialakuló globális diskurzushoz. Tehát a fókuszban nem a történetük, nem a szervezeti rendszerük (bár ezt említeni fogjuk), nem az egyes országok vonatkozásában tett intézkedéseik hatása vagy hatékonysága áll (ez utóbbival a 4. fejezet foglalkozik majd), hanem a *véleményük* ebben az

---

**Bob Deacon, Michelle Hulse and Paul Stubbs: The Social Policy of Global Agencies, in Bob Deacon, Michelle Hulse and Paul Stubbs: Global social policy. International organizations and the future of welfare, SAGE, London 1997, 57-91.*

egyre jelentősebb globális szervezetek közötti és szervezeteken belüli dialógusban. A kutatói közösség (Haas, 1992) tagjaiként érdekelnek minket a szervezetek belső szakértőinek a nyilatkozatai. Arra vagyunk kíváncsiak, hogy e szervezetek miképp gyakorolják a hatalmat, nem csak az olyan nyilvánvaló eszközökkel, mint a gazdasági feltételek meghatározása, hanem a szociális jólétről szóló diskurzus formálásán keresztül is.

Elemzésünk kontextusának meghatározása érdekében a vonatkozó irodalom egy területét, a nemzetközi szervezetekről a nemzetközi kapcsolatok tudományterületén születetett műveket vizsgáljuk. Erről a későbbiekben részletesebben fogunk szólni, amikor majd megállapítjuk, hogy a könyv elkészítését megalapozó kutatás annak a véleménynek az elfogadására indított minket, mely szerint a nemzetközi szervezeteknek politikai döntéshozó és téma-meghatározó testületekként saját életük van, és nem pusztán az őket formálisan alátámasztó kormányok közötti politika eszközei.

A fejezet megírásához áttekintettük a szervezeteknek a szociálpolitika területére vonatkozó hivatalos dokumentumait, továbbá az érintett testületek humán erőforrás, a szociálpolitika és a szociális biztonság kérdéseivel foglalkozó részlegének meghatározó szakembereivel készítettünk interjút. Ezzel a módszerrel, valamint azzal, hogy nem foglalkoztunk a szervezetek közgazdászainak a gazdasági menedzsmentről szóló kijelentéseivel, egyoldalúvá tettük érvelésünket, és így esetleg egyes szervezeteket a gazdasági tevékenység szociális céljai iránt megértőbbnek mutatunk be, mint amilyenek azok valójában. Ennek igazolása azonban kézenfekvő. A kapitalista gazdasági tevékenység profit-maximalizálási törekvése és a munkások, valamint a folyamatban résztvevő más emberek jólétét szolgáló szociális ellátások iránti igények közötti konfliktus mindenütt megfigyelhető. Ennek tükröződése a szokásos konfliktus a pénzügyminisztérium és a munkaügyi minisztérium között. Érdeklődésünk központjában - e szervezetek szociálpolitikával és humán erőforrással foglalkozó szakértőinek megnyilatkozásai alapján - a gazdasági „imperativuszra” adott lehetséges szociálpolitikai válaszok vizsgálata áll. Alkalmazkodnak-e a gazdasági szükségszerűséghez és egy workfare típusú szociálpolitikát alakítanak-e ki, vagy a gazdasági tevékenységnek az államokon belüli és azok közötti újraelosztás, szabályozás és ellátás érdekében való átalakítása mellett szállnak síkra, illetve érvelnek?

Ebben a fejezetben azokat a politikai nyilatkozatokat és mechanizmusokat vesszük szemügyre, amelyeket a szervezetek az egyes országok szociálpolitikájának befolyásolása érdekében vetnek be. A következő fejezetben azokra a specifikus politikai ajánlásokra összpontosítjuk figyelmünket, amelyeket ezek a szervezetek a posztkommunista átmenet gazdaságainak köréből kiválasztott mintánk esetére kidolgoztak. A következő fejezetben bemutatjuk, hogy e nemzetközi szerezetek némelyikének szociálpolitikai felfogása és gyakorlata megváltozott, amikor kapcsolatba kerültek a posztkommunista országok szociálpolitikájának történetével és népeinek szociálpolitikai elvárásaival. A jelen fejezetet nem írhattuk volna meg, ha nem utalunk erre a fejleményre. Az olvasónak azonban a 4. fejezetig kell várnia, amíg részletesen bemutatjuk azon állításunk bizonyítékait, amely szerint a nemzetközi szervezetek némelyikének szociálpolitikája veszített szilárdságából a „kommunizmussal” való találkozás következtében.

A fejezet további részében – folytatva a „transznacionális szereplők versus kormány-szolgák” vita korábbi elemzését – megvizsgáljuk a főbb nemzetközi szervezetek mindegyikét, kezdve a Nemzetközi Valutaalappal és zárva a különböző ENSZ ügynökségekkel, mint amilyen az ENSZ Gyermekalapja (UNICEF) és az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP). A legfontosabb transznacionális regionális szervezeteket, mint az Európai Unió (EU) és az Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (NAFTA), ugyanilyen módon írjuk le. Ezek után a legutóbbi ENSZ csúcstalálkozók eredményeit tekintjük át, majd az Észak-Dél konfliktusnak a szociálpolitikai arénában való megjelenését tárgyaljuk. A fejezet következtetéseiben pedig a fejlődés-tanulmányok megállapításait vesszük górcső alá, illetve rámutatunk néhány, a globális kormányzás reformjáról szóló vitával kapcsolatos következményre. Ezeket a pontokat majd az utolsó fejezetben fogjuk részletesebben tárgyalni.

Nemzetek fölötti szereplők vagy a kormány szolgái?

Ebben és a következő fejezetben a nagyobb nemzetközi szervezeteket és azt a hatást vizsgáljuk, amit ezek gyakorolnak az átmenet országainak szociálpolitikájára. Ezért kulcsfontosságú kérdés, hogy van-e ezeknek a szervezeteknek az őket finanszírozó és támogató nemzeti kormányoktól független saját életük. Puszta eszközei-e az őket finanszírozó leghatalmasabb államoknak, vagy szabadságukban áll olyan politikát kidolgozni és folytatni, ami releváns a megcélzandó globális ügyekben? A Világbank az USA, az ENSZ szociális ügynökségei pedig a Dél szócsövei-e így állandósítva a patthelyzetet, vagy a Világbankon és az ENSZ ügynökségeken belül dolgozó nemzetközi hivatalnokoknak a nemzetközi nem kormányzati szervezetekkel folytatott dialógusban lehetősége van olyan globális szociálpolitikai megoldások kidolgozására, amelyek mindenki érdekeit szolgálják? Ez a kérdés nyilvánvalóan a legáltalánosabb szinten vetődött fel a politikatudományi irodalomban, abban az érvelésben, amely a nemzeti szuverenitás (Camillieri és Falk, 1992) és egy kialakuló kozmopolita kormányzás (Held, 1995) között feszülő konfliktusról szólt. Annak az irodalomnak van közelebbi jelentősége a fejezet témájára vonatkozóan, ami a nemzetközi szervezetek szerepével foglalkozik. Boardman szerint a kérdésnek háromféle megközelítése alakult ki. A nemzetközi szervezeteket láthatjuk (1) a nemzetközi közösség átalakításának eszközeként, (2) az állami politika eszközeként, vagy (3) a plurális világközösség tükröződéseként. A politikatudományi irodalomban azonban viszonylag kevés szó esik az egyes nemzetközi szervezetekről és a közöttük lévő kapcsolatokról. De Senarclens (1993: 453) az *International Social Science Journal* egy, a nemzetközi szervezetek kutatásának elméleti megközelítéseivel és újabb trendjeivel foglalkozó tematikus számában közölt tanulmányához fűzött következtetéseiben írja: „a nemzetközi szervezetek kutatása alig haladt előre az elmúlt évtizedekben”. Ez, az érvelés szerint, a nemzetközi kapcsolatok „realista” szemléletének dominanciájából ered, azaz abból, hogy e szervezeteket a kormány szolgálóinak tekintik. E szervezetek részletes szociológiai vagy politikatudományi elemzésének hiánya annak is betudható, hogy a függőségelmélet képviselői, akiket csak a nemzetközi szervezeteknek a fejlődési lehetőségekre gyakorolt hatása érdekel, a kapitalista Észak eszközeiként írják le e szervezetek többségét.

Az irodalom által bemutatott egyik érdekes fejlemény szerint a kormányzati szereplők, különösen az USA, politikai befolyás alá vonták az olyan szervezeteket, mint a Világbank. Brown (1991) leírta, hogy a Világbank politikamentes technikai szerepét az USA megváltoztatta, amikor nyilvánvalóan megkísérelt beavatkozni a Világbanknak az olyan rezsimekkel kapcsolatos

ügyeibe, amelyekkel az USA elégedetlen volt (példa erre Allende szocialista Chiléje az 1970-es években). Brown szerint ez a beavatkozás megsértette a Világbank alapító okiratának IV. cikkelyét, amely szerint a politikai tevékenység tilos: „a Bank és tisztviselői nem avatkozhatnak bele a tagok politikai ügyeibe". Ennek a megközelítésnek a hírértéke az, hogy ez után intellektuális bukfenccel kell igazolni – ahogy Brown teszi – azt, hogy a Világbank hitelnyújtási politikájában figyelembe veszi a politikájának az adott országra gyakorolt környezeti (hozzátehetnénk: szociális) hatását. Brown szerint „különbség van aközött, ha teljesen külsődleges politikai ügyeket vonnak be a Világbank hitelezési döntéseibe, és aközött, ha figyelembe veszik maguknak a hitelezési projekteknek az emberjogi vagy környezeti implikációit. Ha a továbbiakban is figyelmen kívül hagyjuk, hogy a Világbank által finanszírozott projekteknek lehet negatív következménye az emberi jogok vonatkozásában…, az nem szolgálja a nemzetközi együttműködés érdekeit" (1991:239).

A nemzetközi szervezetekről szóló jelen tanulmányunkban pontosan azt kíséreljük meg, hogy explicit kritikai vizsgálat alá vonjuk a Világbank, az IMF, az OECD, az ILO, stb. tanácsainak a szociális szférát érintő *politikai* tartalmát. Senarclens (1993: 460) szavait kölcsön véve úgy vizsgáljuk ezeket a szervezeteket, mint amelyek „az elvek és normák tárházai, amik bizonyos mértékű politikai autonómiát biztosítanak a titkárságaiknak…, saját jogukon vonódnak be a nemzetközi színtér szereplői közötti érdekkonfliktusokba és hatalmi harcokba". Postosabban, a tanulmányunkban alkalmazott megközelítés arra irányul, hogy azokat a nemzetközi hálózatokat igyekszünk felderíteni, melyek a kormányzati és nem kormányzati nemzetközi szervezeteken belül és közöttük működnek, nemzetek fölötti vagy globális diskurzusokban nyilvánulnak meg, amelyhez viszonyítva a globális döntések megszületnek. Jonsson megállapítása szerint a „nemzetek fölötti hálózatok számos közvetlen és közvetett módon hatnak a nemzetek politikai döntéshozására" (1993: 471). Tanulmányunk bemutatja ennek a megközelítésnek a hasznosságát a szociálpolitika területén. Amennyiben a nemzetek fölötti hálózat – azaz tanulmányunk témája – a humán erőforrás és szociálpolitika kutatóinak tudásközössége, támogatható Haas állítása, mely szerint a tudásközösségek, „melyek tanácsát bizonytalan helyzetekben kérik ki…, gyakran bizonyulnak jelentős szereplőknek a nemzetközi politikai koordináció mintáinak alakításában" (1992: 35).

Ugyanakkor nem utasítjuk el teljesen azokat az ellentétes véleményeket, amelyek szerint a nemzetközi szervezetek politikája alárendelődik a nagyobb államok érdekeinek. Nehéz ugyanis például vitatni Anne-Marie Burley következtetését, mely szerint „régen felismert tény a lényegi és kiterjedésbeli hasonlóság a *liberális* jóléti állam és az együttműködés nemzetközi jogi szabályai között a háború utáni érában… a jelenkori multilateralizmus egy liberális állam sajátos világnézetében gyökerezik, mint belpolitika, gazdaság vagy társadalom, csak nagy kiterjedésűnek leírva" (1993: 146) vagy, ahogy Goldstein a kérdésről szólva megállapítja: „az Általános Vámtarifa- és Kereskedelmi Egyezmény (General Agreement on Tariff and Trade, GATT) létrehozása Amerika hatalmából következik" (1993: 222). Tanulmányunkban mindehhez azt szeretnénk hozzátenni, hogy miközben a nemzetközi szervezetek hivatalos szociálpolitikáját valóban részben az őket támogató legnagyobb hatalommal rendelkező állami szereplők alakítják, a nemzetközi szervezetek és különösen a humán erőforrás és szociálpolitika szakértői rendelkeznek bizonyos mértékű autonómiával ezen a kereten belül, amit egyre inkább arra használnak fel, hogy a nemzetközi nem kormányzati szervezetekkel együtt létrehozzanak egy implicit globális politikai dialógust a jövő szociálpolitikájáról, ami túlmutat a támogató államok politikai gondolkodásán és politikai kapacitásán. Más szóval, a nemzetközi szervezetek fórummá

válnak, melyen belül a közeljövő transznacionális globális politikáját megtervezik. Ezt a politikai demokrácia nyilvános fórumai helyett teszik, melyek még gyakorlatilag nem léteznek globális szinten. Visszatérve Brownhoz, mi nem a miatt aggódunk, hogy például a Világbank elmozdul a technikai ösvényről, és megnő annak kockázata, hogy egy kormány átpolitizálja, hanem inkább az áll érdeklődésünk homlokterében, hogy a Világbank folyamatosan politikai döntéseket hoz, és így – a globális politika hiányában – (más nemzetközi szervezetekkel együtt) a globális szociálpolitikai döntéshozás helyszínévé válik.

A Nemzetközi Valutaalap: konok liberalizmus?

Miközben a Világbank nyílt részvétele a szegénység enyhítésének legjobb módjáról szóló globális vitában még annak is nyilvánvaló, akinek csak szemernyi tudása van a társadalmi fejlődés irodalmáról, ezzel összehasonlítva a Nemzetközi Valutaalap szerepe ebben a globális diskurzusban első és második pillantásra is relatíve elhanyagolható. Ahogy Susan George és Fabrizio Sabelli (1994) Világbankról szóló könyve tanúsítja, a Világbank egyre inkább nyitott intézménnyé válik, ami üdvözli a bírálóival folytatott párbeszédet. Ugyanez nem mondható el a Nemzetközi Valutaalapról. A Világbank valamelyik hivatalnokával folytatott interjú egy "szezám tárulj" a Világbank összes telefonszámához, folyosójához és megannyi jelentéséhez. Egy interjú az utca másik oldalán levő IMF egyik hivatalnokával egy többé-kevésbé gardedámmal kísért esemény, nyitott mellékutak nélküli társalgással. Ez a végső következtetés adódik Kopits (1994), Tanzi (1992, 1993), Ahmad (1993), Chand és Shome (1995), Bruno (1992), Hardy (1991) és mások munkáiból, akik megkísérelték a nyilvános számon kérhetőséget érvényesíteni az IMF-en belül a pénzügyekre és a humán erőforrás technikákra specializálódott szakértő kollégáikkal folytatott interjúkban. A Társadalmi Fejlődésért című nemzetközi csúcstalálkozó eseményére a Valutaalap még egy népszerűsítő ismertetőt is kibocsátott politikai párbeszéde szociális dimenzióiról (IMF, 1995a).

Az IMF és a Világbank szerkezetátalakítási programjai a fejlődő országokban természetesen a fejlődéskutatási irodalom óriási és kritikus mennyiségét hozták létre. A hitelhez jutáshoz fűzött követelmények, mely szerint a kormányoknak meg kell nyitniuk országukat a szabad kereskedelem előtt, csökkenteniük kell közkiadásaikat és inflációellenes monetáris politikát kell folytatniuk, sokak szerint az országok jó részében oka az elszegényedésnek, a további eladósodásnak, és a potenciális ellenzéki erők ellehetetlenülésének (Ghai, 1991; Haggard és Kaufman, 1992; Rodriguez és Griffith-Jones, 1992). A Bretton Woods-i intézmények politikája kiváltotta azt a követelést, hogy a Világbank és a Valutaalap hagyja abba a zsarnokoskodást a fejlődő és átmeneti országok fölött. A Világbankról szóló következő részben megvizsgáljuk, hogy vajon meghallották-e azt a felszólítást, melynek értelmében fel kellene váltaniuk a szerkezetátalakítás az „emberarcú alkalmazkodással” (Jolly, 1991). A szociálpolitikáról kialakuló globális diskurzus fényében vesszük szemügyre a Világbank által a szegénységenyhítésnek adott új prioritást, illetve értékeljük ennek jelentését. De mi a helyzet az érzéketlenebb Valutaalappal? Még mindig a konok szabad piaci liberalizmust képviseli? Érez bármiféle felelősséget a szigorú szerkezetátalakítási csomagok szociális áldozataiért?

Killick és Malik (1991) a következő hasznos összefoglalását nyújtja az IMF inspirálta szerkezetátalakítási politikák szociális hatásának a fejlődő világban:

1. jelentős hatásuk van a jövedelemelosztásra, bár ez általában komplex és helyzettől függően változó;
2. a szegények csoportjai egyértelműen a vesztesek között lehetnek, és a városi munkásosztály különösen nagy kockázatnak van kitéve ebből a szempontból;
3. mindazonáltal az IMF programot elfogadó kormányoknak lehetősége van a veszélyeztetett csoportokat védő intézkedések meghozatalára, bár ez esetben kemény alkudozásba kell bocsátkozniuk a Valutaalappal az olyan intézkedésekről, amelyek valószínűleg nagymértékben növelik a közkiadásokat.

A Valutaalap már 1992-ben felismerte az általa befolyásolt szerkezetátalakítási programok némelyikének hiányosságait: „Hibák történtek… A következmények egyike, ahogy jól ismert, az alkalmazkodás szociális aspektusaira tett nagyobb hangsúly, és megfizethető védőhálók nyílt beiktatása az esetek egyre nagyobb hányadában" (IMF, 1992). Mindazonáltal az IMF védelembe is vette a szerkezetátalakítási politikáját. Miközben elismerte annak rövidtávú negatív hatásait az állampolgárok egy részére, megerősítette, hogy „a társadalmi fejlődéshez magas minőségű gazdasági fejlesztési stratégia kell" (IMF, 1995: 1). Egy ilyen stratégia megköveteli a makrogazdasági stabilitást, a kereskedelem és beruházás piaci alapú környezetét, a jó kormányzást elszámoltatható intézményekkel és átlátható törvényi keretekkel; a minden társadalmi csoport aktív részvételén alapuló fejlesztést, és –ami a legfontosabb tanulmányunk szempontjából– „reális szociálpolitikát, azaz a szegényeket a gazdasági reform időszakában védő szociális védőhálót, költséghatékony szociális kiadásokat és foglalkoztatást bővítő munkaerő-piaci politikát" (IMF, 1995a: 1). Az IMF szerepe a szociálpolitikai tanácsadásban korlátozottnak minősíthető. A Valutaalap gyakran dolgozik együtt a Világbankkal, és ez utóbbi viseli a felelősséget a szociálpolitikáért. A Világbanktól eltérően – és ezt megerősítették egy 1988-as IMF vezetőségi ülésen – a Valutaalap nem kapcsol a hitelnyújtáshoz a jövedelemelosztással összefüggő feltételeket. Ennek ellenére kijelenti, hogy miközben támogatja „a kompetitív és rugalmas bérezésen keresztül megvalósuló, magas szintű foglalkoztatást célzó munkaerő-piaci politikát, valamint az egyéb rugalmatlanságok kiiktattását, ragaszkodik az ILO elveihez" (1995a: 7).

Az IMF nyilvánosan hangoztatott szociálpolitikájának ásza rövidtávra a védőháló. Ez „magában foglalhatja a célzott támogatásokat, a készpénzben nyújtott kompenzációt a támogatások helyettesítésére, az olyan közszükségleti javak jobb elosztását, mint a gyógyszerek, a közszükségleti cikkek időleges ártámogatását, az elbocsátott közalkalmazottak számára a végkielégítést és átképzést, a közmunkát, valamint a folyamatos szociális biztonsági intézkedéseket a legszegényebbek védelmére" (1995a: 15). Hosszabb távon a kinyilvánított cél „a jelentős reálnövekedés elérése a szociális kiadások területén, beleértve a közoktatást és az egészségügyi ellátást… [miközben bizonyos esetekben] … a forrásokat el kell vonni a felsőoktatástól és a magasabb színvonalú orvosi ellátástól" (1995a: 18-22).

Ha az IMF és a Világbank egyként a védőhálóra alapozott szociálpolitikai stratégiát követi, van-e egyáltalában valami, ami megkülönbözteti a kormányok számára eljuttatott ajánlásaikat és a kormányokkal való bánásmódjukat? A Világbank – ahogy látni fogjuk – szociális feltételeket csatol a hiteleihez; az IMF ezt nem teszi. A Világbank végső soron ország-specifikus tanácsokat

ad; az IMF általában nem tesz ilyet. Mindenekfölött, a Valutaalap nyilvánosságra hozott munkái és a Pénzügyi Részlegének hivatalnokaival folytatott interjúk alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy az IMF igyekszik elkerülni a rászorultsági alapú szociális segélyezési formákat, mivel ezeket nehéz megvalósítani az egyenlőségre törekvő és részben monetizált gazdaságokban, miközben a Világbank támogatja ezeket. Az IMF szkeptikus az ellátásoknak az árakhoz való indexálásával kapcsolatban egy inflációs gazdaságban, de ugyanígy a bérekhez történő indexálást sem tartja jónak, mivel ez lehetővé tenné, hogy a nyugdíjasok részesülhessenek a gazdasági növekedésből; a Világbank viszont gyakran támogatja a minimumnyugdíjak indexálását. A Valutaalap kiáll a munkateszthez kötött, élelmiszerrel ellentételezett munkaprogramok mellett, mert azt nem diszkriminatív, önműködően célzott (self-targeting) politikának tekinti (Chu és Gupta, 1993); a Világbank azonban kevésbé egyértelmű ezzel kapcsolatban. Más szóval, az IMF szociálpolitikai gondolkodásának jellemzői alapján a szervezetnek szerepe lehet a Dél elszegényedésében. A felosztó-kirovó vagy a keresetarányos tőkefedezeti társadalombiztosítási rendszerek körül folytatott vitában hangoztatott érvek ritkán kerülnek elő az IMF szociálpolitikai gondolataiban. Etisham Ahmad, aki jelenleg az IMF Pénzügyi Részlegén dolgozik, a Világbanknál töltött ideje alatt írta az OECD/IMF/EBRD/Világbank közös, a szovjet gazdaságról szóló tanulmányához a szociálpolitikai részt. Következtetése szerint:

1. Számos intézkedés van, amelyekkel meg lehet védeni a sérülékeny társadalmi csoportokat. Ilyenek „a pénzbeli ellátások, bizonyos közszükségleti cikkek meghatározott mennyiségének rögzített áron való biztosítása, vagy az élelmiszerbélyeg” (OECD, 1991f: 137).
2. „El kell kerülni azt a veszélyt, hogy felépítünk egy bonyolult és drága szociális biztonsági rendszert, ami a célcsoport egy privilegizált részének nyújt ellátást a szegénység és szükség jelenléte mellett” (OECD, 1991f: 192).

Kopits (1993) viszont, amikor az IMF Pénzügyi Részlegének vezetője volt, nyíltan rámutatott arra a különbségre, ami a szociális biztonság hosszabb távú stratégiája és a védőháló rövid távú felfogása között van. A tipikus európai bismarcki társadalombiztosítási rendszer érzékelhető krízisének okai, ahogy Kopits látja, a következőkben kereshetők: „az ellátáshoz fűződő nagyvonalú jogosultsági kritériumok, amelyeket inkább politikai célszerűség alapján határoznak meg, semmint a korábbi hozzájárulások vagy a valódi szükségletek alapján” (1993: 103), továbbá „a túlzott igények a táppénz, a részleges rokkantnyugdíjak, a korai nyugdíj, a szolgálati nyugdíjak hossza és az egészségügyi ellátás iránt” (1993: 105). Költséghatékony reformra van szükség. „A társadalombiztosítás többé már nem vizsgálható pusztán az ellátások nagysága és a jogosultak körének kiterjedtsége szempontjából, hanem figyelembe kell venni a fiskális és allokációs költségeket is” (1993: 108).

Az IMF 1989 óta több mint egy tucat országnak nyújtott segítséget új szociális biztonsági rendszerének kialakításához. Ezek közé tartozik Algéria, Bolívia, Brazília, Görögország, Magyarország, Indonézia és a legtöbb korábbi szovjet köztársaság. A javasolt reformokra vonatkozóan Kopits a következő megfontolásokat javasolja. Először, figyelembe kell venni a kulturális és történeti kontextust. Néhány társadalomban a kiterjedt család vagy a falusi struktúrák „relatíve jól működnek informális szociális biztonsági rendszerként, ami elhárítja a kiterjedt állami nyugdíjrendszer gyors bevezetése iránti igényt” (1993: 108). A spektrum másik oldalán, ahol „a háztartások atomizáltak…, azonnal szükség van egy kiterjedt biztonsági hálóra, ahogy ezt látjuk a korábbi Szovjetunió esetében”. Másodszor, a társadalombiztosítási

rendszereknek nem szabad „akadályozniuk a források hatékony elosztását és nem lehetnek ellenösztönzők a megtakarítással és a munkával szemben”. Harmadszor, az ellátás és a járulék közötti kapcsolatot erősíteni kell és a járulékot relatíve alacsonyan kell tartani. Negyedszer, meg kell akadályozni a pazarlást, például igénybevevői térítési díjak bevezetésével az egészségügyben és az oktatásban. Ötödször, világos intézményes határokat kell húzni az olyan rendszerek között, mint a nyugdíj, a táppénz, stb. Végül, a rendszernek „hosszú időn keresztül pénzügyileg önfenntartónak” kell lennie.

A Kopits által hangsúlyozott javaslatok arra mutatnak, hogy egyéniesített ellátásokat nyújtó nagyobb egyéni beruházási alapokat kell létrehozni. Ezek lehetőséget teremtenek a chilei típusú kötelező magánnyugdíj-alapok nagyobb szerepére. A javaslatok a rendszer közszektorhoz tartozó részében a járulékok és ellátások szintjének általános csökkenésére utalnak. A nyugdíjasok szegénységének állami forrásokból történő csökkentésére vonatkozóan néhány országban a rászorultsági alapú segélyezés nagyobb szerepét javasolják. Úgy, ahogy ez újra meg újra előfordul a Világbank nyugdíjjal kapcsolatos tevékenységében, Ausztrália és Új-Zéland merül föl egy lábjegyzetben, mint az egyedüli országok, melyek „szembekerülve” a bismarcki stratégia korlátaival, az összes ellátást a rászorultság vizsgálatához kötötték (1993: 105).

Összefoglalva, az IMF tovább folytatja normatív szerepét, mellyel „olyan gazdaságpolitikát támogat, melyet hagyományosan liberális internacionalistának címkéznek” (Pauly, 1994: 120), de – együtt a Világbankkal, ahogy látni fogjuk – felismerte néhány szerkezetátalakítási programjának a veszélyeztetett csoportokra tett szociális hatását. Az IMF 1994-es *Éves jelentése* megállapítja, hogy „az Igazgatótanács ismét megerősítette, hogy néhány politikai intézkedésnek jelentős elosztási hatása lehet, mely elosztási hatás alááshatja a reformok társadalmi támogatását, ezért a Valutaalap által támogatott reformprogramok kialakítása során vizsgálni kell a politikai intézkedéseknek a veszélyeztetett csoportokat érintő rövidtávú hátrányos hatásait, és igyekezni kell enyhíteni ezeket” (IMF, 1994: 120). A továbbiakban azt a szerepet vizsgáljuk, amit a Világbank a szegénységenyhítésben játszik a szerkezetátalakítás kontextusában.

A Világbank: védőháló a szegényeknek?

Fejlesztési bankként a Világbank az IMF-nél sokkal kevésbé óvatos, amikor nyilvánosan hangoztatja elkötelezettségét a társadalmi fejlődés támogatása, a szegénység megszüntetése iránt. "Nem lehet belenyugodni, hogy a huszonegyedik századhoz közeledve az emberek százmilliói még mindig nélkülözik az oktatás, az egészségügy és az élelmezés elfogadható színvonalát. Az emberekbe történő beruházásnak ezért mindenekfelett való prioritásnak kell lennie a fejlődő világban – mindaddig, amíg a humán tőke korlátozottsága többé már nem fogja vissza a növekedést, és többé már nem tartja az embereket abszolút szegénységben. Az emberekbe történő beruházás a Világbank munkájának központi eleme." – erősítette meg Armeane Choksi, a Világbank humán erőforrásokért felelős elnökhelyettese (World Bank, 1995d: v).

A Világbank a szegénységellenes stratégia alkalmazásával világos választ adott a fejlődő országokban folytatott politikáját és gyakorlatát ért korábbi kritikákra (de Vries, 1996). A Világbank 1990-es *Világfejlődési jelentése* (*World Development Report*) a szegénységet állította a fókuszba. 1991-ben nyilvánosságra hozták a *Szegénység csökkentését segítő stratégiák* (*Assistance Strategies to Reduce Poverty*) című dokumentumot. Ezt követte 1992-ben a

Szegénységcsökkentés (*Poverty Reduction*) kézikönyv. A Világbanknak a fejlődő világban tapasztalható szegénység iránti érdeklődése a korábbi szerkezetátalakítási politika enyhítésére vezetett némely afrikai és latin-amerikai országban. Több szociálisan érzékeny alkalmazkodási politikát dolgoztak ki és hajtottak végre. A kritikákról, amelyek például az UNICEF *Emberarcú átalakítás* (*Adjustment with a Human Face*) (Cornia et al., 1987) című jelentésében hangzottak el, már szóltunk egy keveset korábban. 1993-ra a Világbank kijelenthette, hogy az „alkalmazkodási hitelekben a szociális ügyekre szánt rész az 1984-86-os fiskális periódusban mért öt százalékról 1990-92-re 50%-ra növekedett. Az 1992-es költségvetési évben harminckét alkalmazkodási hitelből tizennyolcnak állt a középpontjában közvetlenül a szegénység, és ezek közül tizennégyhez kapcsolódott kötvény-kibocsátási feltétel" (World Bank, 1993, xi).

Érdekes módon az 1989-es kelet-európai események megelőzték ezt az új, 1992-es szegénységellenes kezdeményezést, és egy előre nem látható fejlődés nyomán oda vezettek, hogy a Világbank szegénységenyhítési törekvéseinek centrumába a FÁK tagállamok és Kelet-Európa kerültek. Ez azt jelentette, hogy a Világbanknak foglalkoznia kellett a kontinentális Európa fejlett ipari gazdaságaival is, és ajánlásokat kellett megfogalmaznia számukra is. A Világbank azonban nem volt erre felkészülve, és annak érdekében, hogy meg tudjon felelni a feladatnak, jelentős számú új hivatalnokot kellett toboroznia, kapcsolatba kellett lépnie új szakértőkkel, akik jobban ismerték a fejlett országok jövedelem-fenntartó rendszereit, valamint érzékenyebbek voltak a korábbi rezsimek szociális garanciái iránt. A Világbank Európai és Közép-Ázsiai Ágazatának Humán Erőforrás Részlege gyorsan növekedett.

Miközben a Világbank humán erőforrás részlegének domináns tradícióját és gyakorlatát otthon az USA liberalizmusa, külföldön pedig a jólét piaci fejlődésének dél-amerikai modellje befolyásolta, kombinálva a fejlődő világban az ott megfelelő szegénységellenes gondolkodással, a tehetségek újonnan beáramló hulláma másféle diskurzust alakított ki. Ezek az emberek magukkal hozták a bérarányos társadalombiztosítási rendszer „európai" tradíciójának ismeretét és az ez iránti elköteleződést, valamint az érzékenységet a „kommunizmus" garanciái iránt. E kontextuson belül megállapítható, hogy a Világbank nem pusztán jelentős szereplője a poszt-kommunista szociálpolitika kialakulásának, hanem a „kommunizmus" korábban létező szociális garanciái hatással voltak és továbbra is hatással vannak a Világbankra, ezzel pedig átformálják a megfelelő szociálpolitikáról szóló vélekedését és gondolkodását. Természetesen a Világbank jelentős belső vitáit kiváltó tényezők ennél sokkal bonyolultabbak. A Világbank gondolkodására hatással voltak a délkelet-ázsiai „kis csodák" is, amelyek az oktatásba és az egészségügybe történő állami infrastrukturális beruházások mellett szóló példákat jelentettek, és ezzel gyengítették a liberális fundamentalisták érveit (World Bank, 1993b).

Susan George szerint a Világbank rosszul bánik az eretnekekkel: „a kutatásokat végző alkalmazottai és szerződtetett tanácsadói túlnyomórészt ugyanazt a makro-gazdaságtani tananyagot tanulták…, ugyanúgy gondolkodnak. Bezáródtak a saját világnézetük üvegfalai közé, és azt hiszik, hogy kizárólag ők az igazság letéteményesei„ (George és Sabelli, 1994:199). Stern (kiadás alatt) a Világbank hivatalos történetének második kiadásához írott, a Világbank intellektuális szerepéről szóló fejezetének vázlatában kijelenti, hogy „az ellenzéket tekinthetik félrevezetettnek, tudatlannak vagy rosszindulatúnak". A végső eretnekségnek Daly (Cavangh et al., 1994) álláspontja tűnik, aki a Világbanktól távozóban kijelentette, hogy el kell „mozdulni a globális integráció ideológiájától, mely szerint az integrációt a szabad kereskedelem és az exportorientált növekedés fogja megvalósítani, és egy nemzetközpontúbb orientációt kell követni,

ami először a belső piacokra szánt termelést fejlesztészti, és csak akkor folyamodik a nemzetközi kereskedelemhez, ha az nyilvánvalóan sokkal hatékonyabb". A GATT védelmezőjeként a Világbank – ahogy George és Sabelli állítja – soha sem fogadhatta el ezt az álláspontot. Ez az érvrendszer valószínűleg helyes, amikor a Világbank által támogatott tágabb globális és makrogazdasági stratégiáról van szó (bár még ez esetben is vita van a fundamentalista liberális és az állam vezérelte infrastrukturális beruházást sürgető megközelítés között), de nem világos, hogy ezt az érvrendszert be lehet-e préselni a Világbank nézetei közé, amikor a szegénység csökkentésének vagy a megfelelő szociálpolitika létrehozásának a a kapitalista fejlődés logikáján belüli hogyanjáról van szó. George elemzi a Világbanknak az 1993-as Éves jelentésében kifejezett szándékát, mely szerint kutatási kapacitását a szegénység, egyenlőség és szociális jólét kérdéseinek vizsgálatára kívánja fordítani, majd arra a következtetésre jut, hogy a Világbank kultúrája ezen a területen is akadályozni fogja a kiváló intellektuális teljesítménnyel kapcsolatos aspirációit. A tanulmányunkban tárgyalt bizonyítékok alapján viszont tévedés lenne azt állítani, hogy a Világbanknak egységes nézete lenne a szegénységgel és a szociálpolitikával kapcsolatban. Esetleg – mint majd bizonyítani próbáljuk – van egy domináns nézet, de intenzív belső viták zajlanak a témáról a humán erőforrás szakértők között. Szervezeti szempontból a Világbankon belül is megosztottság van, és minden egyes részlegnek megvan a saját megközelítése.

1993 körül a Világbankot átszervezték, és a technikai támogató alkalmazottak többségét az új Környezetvédelmi, Oktatási és Szociálpolitikai, valamint a Fejlesztés-gazdaságtani Osztályon helyezték el. Ezek tudásukat az egyes országokban végzett műveletek során bocsátják rendelkezésre. Ezt még komplikáltabbá teszi a tény, hogy a műveleti osztályokon belül vannak kicsiny, az emberi erőforrás támogatására specializálódott munkacsoportok, amelyek tanácsadást végeznek az emberi erőforrás műveletek szakértői számára! Az oktatási és szociálpolitikai ügyekért felelős elnökhelyettes képviseli a Világbank szegénységellenes politikáját a nyilvánosság előtt, de ez nem szükségszerűen jelenti azt, hogy ugyanazt képviseli, amit az emberi erőforrás műveletekben dolgozók. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a Környezetvédelmi Osztályon belül Szociálpolitikai Tematikus Munkacsoportot hoztak létre. Emellett külön Politikakutató Osztályt létesítettek, amely elkülönül az egyes országokban történő műveletekkel foglalkozó részlegeken belül a műveletek értékelését végző egységektől. A következő fejezetben közölt esettanulmányunk, amit a Világbank kelet-európai működéséről készítettünk, részletesen be fogja mutatni azokat a konfliktusokat, amelyek az osztályokon belül és azok között kialakultak a régióban nyújtott politikai tanácsokkal kapcsolatban. Általánosságban a Világbanknak a szegénységgel és szociálpolitikával kapcsolatos különböző véleményei a következőképpen osztályozhatók.

Az Oktatási és Szociálpolitikai Osztály nyilvánosan hangoztatott domináns nézete kombinálja a munkaintenzív növekedést az egészségügyi és oktatási beruházásokkal, amit támogat a szegények számára egy kevéssé részletezett védőháló. Ez utóbbi magába foglal számos elképzelést a munkáért élelmiszert programoktól (bár ezeket a Világbank kevésbé támogatja, mint az IMF) az áruk és szolgáltatások részleges ártámogatásán keresztül a pénzsegéllyel kapcsolatos határozatlan elképzelésekig. Ezt a megközelítést - az informális rendszerek működésképtelensége esetén - a szegények számának technikai megállapítása és valamilyen jövedelemtranszfer-program kombinálása jellemzi. Amikor az osztály foglalkozik a szociális biztonsági programokkal, rendszerint egyösszegű és a rászorultság vizsgálathoz kötött ellátásról beszél. A Környezetvédelmi Osztály Szociálpolitikai Tematikus Munkacsoportjának eretnekei a szegénység létrejöttében közrejátszó társadalmi viszonyok vizsgálatakor az antropológiai

jellegűbb és szociális dimenziót hangsúlyozzák. További ellentétet okoz a kelet-európai humán erőforrás műveleti részlegen belül, valamint a műveleti részlegekben dolgozók és a szakértő tanácsadóik között, hogy viták vannak a különböző nyugdíjrendszerek – a béraránytos felosztó-kirovó állami társadalombiztosítási rendszer, illetve a tőkefedezeti és magán egyéni számlás rendszer – kívánatosságáról. Az utóbbi rendszer hívei az Oktatási és Szociálpolitikai Osztályon és a Fejlesztés-gazdaságtani Osztályon koncentrálódnak. A következő fejezetben fogjuk dokumentálni ezt a történetet részletesebben. Röviden, a Világbank következő, egymásnak ellentmondó publikációi tükrözik a belső vitát.

A Világbank – a belső megosztottság következményeképpen – szokatlan módon elnézte, hogy a nyugdíjpolitikáról egyszerre két eltérő orientációjú szöveg jelenjen meg, melyeket a Világbank különböző részlegeiben dolgozó munkatársak és tanácsadók írtak. Ezek egyike, melyet a Fejlesztés-gazdaságtani Elnökhelyettesi Iroda (World Bank, 1994b) hozott nyilvánosságra, és Estelle James szerkesztett, az ILO és a Nemzetközi Szociális Biztonsági Szövetség **(**International Social Security Association, ISSA**)** álláspontjával ellentétben azt javasolta az átmeneti gazdaságoknak, hogy jelentősen csökkentsék az állami nyugdíjrendszer ellátásait vagy egy univerzális, minimális szintű egyösszegű juttatásra, vagy akár egy járulékokból vagy általános adóbevételekből finanszírozott, rászorultsági elvű egyösszegű ellátásra. E mellett lennie kell egy keresetarányos nyugdíjpillérnek, mely ideális esetben egyéni számlákon alapul és magánbiztosítók működtetik. A harmadik pillérként pedig önkéntes magánbiztosítást javasoltak. A másik kiadvány a kelet-európai műveleti egységen belül készült (Barr, 1994), és olyan javaslatokat tartalmazott, amelyek sokkal inkább illeszkedtek a széles körben elterjedt európai rendszerek megszokott gyakorlatához. Az első állásponttal megegyezően rámutatott a nyugdíjkorhatár emelésének és a minimumellátás védelmének szükségességére. A különbség a keresetarányos állami nyugdíjaknak és ezek magán alternatíváinak kiterjedésében, valamint a rendszerbe épített szolidaritáson alapuló újraelosztás mértékében van.

A Világbank különálló, a szegénységgel kapcsolatos stratégiáért felelős Oktatási és Szociálpolitikai Osztálya mostanában készített egy anyagot a Világbank és Valutaalap Közös Fejlesztési Bizottságának felkérésére a szociális biztonsági reformokról és a szociális védőhálóról (World Bank, 1993f). Ebben azt írják, hogy „Chile drámai módon szakított a múlttal, amikor átváltott egy, a magánszektor által működtetett nyugdíjrendszerre”, de – ahogy folytatják – „a nyugdíjrendszereknek a chilei módra történő átalakítása esetleg nem reális lehetőség a kelet-európai és a korábbi Szovjetunióhoz tartozó országokban. Az átmeneti megközelítés egy két- vagy hárompilléres rendszer lehetne, amely tartalmaz egy minimum nyugdíjat biztosító pillért” (1993f:71). Ezt a megközelítést jóváhagyta a Közös Fejlesztési Bizottságnak a témával foglalkozó üléséről szóló elnökségi anyaga (1993. szeptember 27.). Így félő, hogy a folytatódó viták ellenére a Világbank nyugdíjpolitikája keményebben fogja képviselni azt az álláspontot, mely szerint a reziduális állami minimum nyugdíjat egészítsék ki az egyéni magánszámlákkal. Ezt a történetet ismét elő fogjuk venni a 4. fejezetben, ahol részletesebben beszélünk Kelet-Európa találkozásáról a Világbank politikájával.

A rászorultsági alapú szociális védőhálóval kapcsolatos politika azonban megoldatlan maradt, és máig is kísérleti fázisban van még a Közös Fejlesztési Bizottság hivatalos szintjén is. A bizottság elnökének következtetése szerint „nincs általános konszenzus ezeknek a [szociális hálóval kapcsolatos] problémáknak a korrekt megközelítésére, vagy a minden egyes esetben alkalmazható megoldásokra vonatkozóan” (1993f: 6). A közös nyilatkozat szerzői azonban a

rászorultságon alapuló szociális háló adminisztratív akadályainak tárgyalásakor megjegyzik, hogy „a közmunkaprogramok, amelyek alacsony béreket fizetnek, esetleg költséghatékony, bár korlátozottabb alternatívát jelentenek, amennyiben az adminisztratív költségeket lecsökkentik önkéntes jelentkezéssel” (1993f: 79). Ez világosan tükrözi az IMF gondolkodását, melyről korábban írtunk. A Világbank Oktatási és Szociálpolitikai Osztálya vállalkozott arra, hogy készít egy olyan jelentést a szociális háló hatékonyságáról, ami ismerteti a jó gyakorlatokat. Hasonló kutatást végez a Műveleteket Értékelő Egység és a Politikakutató Osztály is!

Miközben a Világbank belső vitái nyilvánvalóak, felismerhető egy domináns megközelítés, mely logikájában erőteljes, és ideológiai szempontból a Világbankon belül létrejött, a szabad kereskedelemről és a deregulációról szóló szélesebb konszenzusból ered. Ez a szociális védőháló megközelítés, vagy, ahogy én fogom nevezni, a szociálliberalizmus – az emberarcú liberalizmus. Nelson (1992: 234-44) éleslátóan ragadja meg a domináns megközelítésnek azt a két kérdését, mely az egyenlőséggel kapcsolatban a szerkezetátalakítási folyamatban merül fel. Az egyik kérdés, hogy mit tegyünk a gyakran vidéki nagyon szegényekkel, akik „segíthetők az alkalmazkodás gazdasági elvárásainak és korlátozásainak veszélyeztetése nélkül”; a másik pedig, hogy miképp védjük meg a „városi formális szektor dolgozóit és a középosztályt az alkalmazkodás szociális költségeitől, maguknak az alkalmazkodási törekvéseknek az akadályozása nélkül”. E kettős problémával szembesülve „a Világbank, az IMF és más külső adományozók a szegények megvédésére biztatják a kormányokat, de gyakran intik őket, hogy szilárdan álljanak ellen a szakszervezetek és a városi osztályok követeléseinek”. Carol Graham, aki a Világbank Humán Erőforrás Elnökhelyettesi Irodájának vendégelőadója volt, világosan leírja a Világbank domináns politikájának logikáját *Safety Nets, Politics and the Poor 1994* című könyvében. Érdemes a könyv fülszövegét teljes terjedelmében idézni:

"Az országok világszerte megkísérlik a nehéz átmenetet az állami tervezésből a piacgazdaságba. Ezeknek az országoknak a többségében törékeny a demokratikus berendezkedés, amit veszélyeztetnek a reform magas társadalmi és politikai költségei. A kormányoknak – és végső soron a társadalmaknak – nehéz döntéseket kell hozniuk a szűkös állami erőforrások elosztásáról az átmenet során. A központi, gyakran ellentmondásos és megrendítő kérdés, hogy miképp védjék meg a sérülékeny csoportokat és a szegényeket. Milyen kompenzációt, milyen védőhálót biztosítsanak számukra?

Könyvében Carol Graham a mellett érvel, hogy a biztonsági hálók olyan környezetet nyújthatnak, amelyben a gazdasági reform politikailag fenntarthatóbb, és a szegénység folyamatosan csökkenthető. Mindazonáltal e két cél gyakran követel kompromisszumot, mivel a reform hangos és szervezett ellenzői gyakran sokkal inkább aggasztják a kormányokat, mint a szegények. Ezek a szervezett és kevésbé sérülékeny csoportok hajlamosak a gazdasági válság idején súlyos követeléseket támasztani a kormányokkal szemben, a rendelkezésére álló szűkös erőforrásokkal kapcsolatban. A kormányok, melyek nem képesek a reform szociális költségeivel megbirkózni, gyakran szembesülnek népi ellenállással, ami veszélyezteti, sőt teljes egészében kisiklatja a piaci átmenetet.

A szerző részletesen elemzi ezeket a kompromisszumokat, különös tekintettel arra, hogy a politikai és intézményi környezet miképp befolyásolja az alkalmazott védőhálót. Például a szegények és veszélyeztetettek elérése a biztonsági hálókkal nehezebb a zárt pártrendszerekben, ahol a körülbástyázott érdekcsoportoknak monopóliumaik vannak az állami ellátásokkal kapcsolatban. Ezzel ellentétben, a drámai politikai változás vagy a gazdasági reform gyors végrehajtása aláássa az ilyesféle csoportok befolyását, és egyedülálló politikai lehetőséget nyújt a forrásoknak a szegényekhez való átirányítására.

Ahelyett, hogy erőfeszítéseiket a szervezett érdekcsoportokra – például a közszektor szakszervezeteire – összpontosítanák, amelyek sokat veszíthetnek a reform folyamán, jobb lehet, ha a kormányok erőfeszítéseiket a szegény csoportokra összpontosítják, amelyek ritkán vagy soha nem kaptak ellátást az államtól. A szegények eközben új támaszpontokat nyerhetnek a gazdasági és közszektor reformjának folyamatában, megszerveződhetnek az állami védőháló előnyeinek megszerzése érdekében."

A szakszervezetek ellen, az európai korporatív társadalombiztosítási struktúrák ellen, és a nagyon szegényekért – ez a Világbank domináns szegénységellenes gondolkodásának politikai stratégiája. A Világbanknak a nem kormányzati szervezetekkel létrehozott új szövetsége, melynek célja a legszegényebbek hatékonyabb elérése (Cleary, 1996), része ennek a stratégiának. Azzal, hogy úgy tekintenek rá, mint a szegények védelmezőjére a Délen (a Világbank és az Oxfam érdekes módon manapság egyesített erővel lobbizik az amerikai kongresszusban, hogy az folytassa a Világbank pénzügyi támogatását), és kooptálta a nemzetközi nem-kormányzati szervezetek szekcióját ebbe a projektbe, a Világbank stratégiája az, hogy igyekszik kimanőverezni az ILO (lásd később) és az EU (szintén később) kísérleteit, melyekkel azok fenntartani törekszenek a bérarányos állami társadalombiztosítási rendszer mintáit, ami a globalizált gazdaságban a rendszeresen foglalkoztatottak szűk csoportjának érdekeit szolgálja. A Világbank és az ILO között a jó kormányzásról szóló vita például ennek visszhangja. Miközben – ahogy látni fogjuk – az ILO szerint a társadalombiztosítás legjobb védelmét a tripartitizzmus jelenti (Cichon és Samuel, 1995), a Világbank abban hisz, hogy ez kizárja a szegényeket a szegénységgel kapcsolatos politika döntéshozásban való hatékony részvételből.

A Gazdasági Fejlesztési és Együttműködési Szervezet (OECD): a szociális gondoskodás teherként való felfogásától a szociális gondoskodás beruházásként való felfogásáig?

Miközben az IMF az 1944-es Bretton Woods-i alakuló konferencia óta azt a szerepet határozta meg önmaga számára, hogy elősegíti a piac „elosztási hatékonyságának” lehető legkisebb korlátozását és elhárítja a világon a szabad kereskedelem útjában álló akadályokat; a Világbank pedig egyre inkább felvállalja a globális gazdasági fejlődés elősegítőjének, valamint a szegények és a környezet védelmének hatalmas feladatát; az 1961-ben alapított OECD azt a relatíve szerény célt tűzi ki maga elé, hogy tagországainak segít elérni a legnagyobb fenntartható gazdasági fejlődést és foglalkoztatottságot, valamint az emelkedő életszínvonalat. Az OECD-nek azonban van egy másodlagos célja is, a hozzájárulás a szervezeten kívüli országok gazdasági növekedéséhez és a világkereskedelem fejlődéséhez (az OECD egyezmény, 1. cikkelye). Az IMF-től és a Világbanktól eltérően az OECD nem nyújt gazdasági, társadalmi vagy politikai feltételekhez kötött hitelt. Hatása többek között a tagországok tapasztalatcseréjére, továbbá arra korlátozódik, hogy megkötöttség nélküli technikai segítséggel ösztönzi a legjobb gyakorlatok megismerését és alkalmazását.

Az IMF-hez és a Világbankhoz hasonlóan az OECD szociálpolitikai érdeklődésében is tükröződik a szervezet egészének elsődleges elköteleződése a gazdasági növekedés iránt. A szociális megfontolások akkor érvényesülnek, ha a gazdasági növekedés elősegítőinek vagy hátráltatóinak minősülnek. Mindazonáltal nem beszélhetünk az OECD gazdasági és szociális ügyekről vallott meta-politikájáról. Inkább az helyzet, hogy a csúcson található az „IMF stílusú” Gazdasági Igazgatóság és mellette létezik a kevésbé befolyásos Oktatási, Foglalkoztatási,

Munkaügyi és Szociális Igazgatóság, amely a saját útját járja. Az Átmeneti gazdaságokkal való együttműködés központján (melyről majd a következő fejezetben lesz szó) kívül van egy független fejlődéskutató központ is, amely saját maga alakítja ki az orientációját a szociális és gazdaságfejlesztési ügyekről. Az IMF-től és a Világbanktól eltérően az OECD központja Európában van, és munkatársai között is sok az európai, továbbá bizottságának szavazási elvei nem részesítik előnyben az USA-t. Egy vezető állású OECD hivatalnok mondta nekem, hogy az USA nem figyel arra, amit az OECD tesz vagy mond. Az Oktatási, Foglalkoztatási, Munkaügyi és Szociális Igazgatóságot 1974-ben hozták létre, és a szociálpolitikában egy 1980-as, a jóléti államoknak az OECD országokban tapasztalható válságával foglalkozó konferenciájával szerzett hírnevet magának. Ez növelte a szociális jólét ügyének a szervezeten belüli fontosságát, ugyanakkor a konferencia következtetései között megjelent az a megállapítás, hogy „a szociálpolitika sok országban a növekedés akadályát jelenti" (OECD, 1981). Az OECD kapcsolata a „szociális ellátás, mint teher" megközelítéssel ettől a publikációtól ered. Ezzel a kezdeményezéssel indult az OECD országok szociális kiadásai iránti érdeklődés. Ez az érdeklődés és Ron Gassnak, a Szociális Ügyek Igazgatósága vezetőjének a lelkesedése vezetett 1988-ban a szociális miniszterek első találkozójához. Az OECD munkája folytatódott ezen a területen, és a kutatók széles körben használják ennek eredményeit. További publikációk jelentek meg a nyugdíjról (OECD, 1988a, 1993a), az egészségügyi kiadásokról és egészségpolitikáról (OECD, 1990b) és a munkanélküliségről (OECD, 1993f). 1991-ben az Igazgatóság új vezetőt kapott, Tom Alexander személyében, és mivel az OECD Bizottságát aggodalommal töltötte el a jóléti kiadások fenntartása érdekében fenntartott magas adóteher foglalkoztatásra gyakorolt hatása, ez újabb lökést adott a szociálpolitikához kapcsolódó munkának. Mivel azonban nem kívánták egyszerűen ismételgetni a „jóléti ellátás teher" liturgiát, és talán tanultak az OECD Fejlesztési Központjának párhuzamos munkájából, amely egy, a délkelet-ázsiai gazdaságok dinamikájáról szóló áttekintésben arra a következtetésre jutott, hogy „az állam korlátozott, de hatékony beavatkozása… a növekedéshez való gyors visszatéréshez [vezetett]" (OECD, 1993b: 41), a szociális ügyekkel foglalkozó és a következő miniszteri találkozó megszervezéséért felelős hivatalnokok a találkozó előkészítésére írott *A szociálpolitika új orientációja* című dokumentumban megállapították: „a termelést és a munkahelyek számának nem inflációs növekedését, valamint a politikai és társadalmi stabilitást javítják a szociális kiadások, melyek a társadalomba történő beruházásoknak tekinthetők" (OECD, 1994a: 12). Ezt és más olyan kijelentéseket, mint „a szociális kiadások visszafogása kontraproduktív lehet, ha a szociálpolitikai célokat feláldozzák."; "Az életminőség veszélyeztetése… talán mind közül a legköltségesebb út" (1994a: 13) minimális változtatásokkal fogadták el az azóta lezajlott különböző szintű találkozókon és az 1992-es miniszteriális találkozón. Érdemes az öt új orientációt teljes egészében idézni.

Hozzájárulás a szociális és gazdasági jóléthez. A termelést és a munkahelyek nem inflációs növekedését, valamint a politikai és társadalmi stabilitást javítják a szociális kiadások, melyek a társadalmi beruházásnak tekinthetők.

A szociálpolitikai célok és a költségvetési korlátok összeegyeztetése. Szükség van a szociális programok költségének alkalmazkodására a közkiadások általános korlátaihoz, de ugyanakkor biztosítani kell, hogy a gazdasági intézkedések összeegyeztethetőek legyenek a programok hatékonyságával és a társadalmi célokkal.

A köz- és magánfelelősség keverékének menedzselése. A köz- és magánszektor felelősségének kiegyensúlyozására kell törekedni a különböző társadalmi szükségletek kielégítése során, és az egyes szektorok komparatív előnyeinek fényében.

Az emberi lehetőségek fejlődésének ösztönzése és előmozdítása. Elsőbbséget kell adni a foglalkoztatással összefüggő aktív intézkedéseknek, a puszta jövedelem-fenntartásra való hagyatkozás helyett; általánosságban a hangsúlyt – a piaci hatékonysághoz való hozzájárulással együtt – az emberi lehetőségek ösztönzésére kell helyezni, ami önmagában is elérendő cél. Ezzel összhangban a jövedelem-transzfer programokat úgy kell kialakítani, hogy azok a munkával elérhető önfenntartást ösztönözzék a rendszer szociális védelmi céljainak feláldozása nélkül.

Koherensebb politika megvalósítása. A politika nagyobb koherenciáját kell elérni, azokra az eszközökre összpontosítva, amelyekkel a politikai döntéshozás különböző aspektusai – a célmeghatározás, a program megtervezése, a végrehajtás és a programok igazgatása – együttesen kezelhetők a szociális, munkaerő-piaci, oktatási és gazdaságpolitikai területeken és a különböző kormányzati szinteken is.

Ezek az orientációk együttesen tükrözik, hogy – ellentétben az USA által befolyásolt Nemzetközi Valutaalappal és Világbankkal – az OECD gazdaság- és szociálpolitikája a gazdasági és szociális megfontolásokat sokkal kiegyensúlyozottabban kezeli, hasonlóan ahhoz, ami a mértékadó európai országok jóléti és gazdaságpolitikájában tipikus. Az Oktatási, Foglalkoztatási, Munkaügyi és Szociális Igazgatóság szociális ügyekért felelős vezetője elmagyarázta, hogy az OECD a tagországok politikai realitásából kiindulva szeret dolgozni, továbbá igyekszik kiegyensúlyozni a gazdasági és szociális megfontolásokat, valamint ennek alapján meghatározni a költségvetési következményeket, ezzel szemben az IMF ezt a kérdést felülről lefelé eldöntendő, a költségvetési egyensúly szempontjából mérlegelendő feladatnak tekinti.

Az OECD 1992-es *Éves jelentésében* a munkájáról szóló beszámoló még tovább megy, és kifejti, hogy a „szociálpolitika szerepe… az, hogy keretet biztosít, mely lehetővé teszi az állampolgárok számára a társadalom valamennyi aspektusában való lehető legteljesebb részvételt… Ennek a célnak az elérése érdekében a szociális kiadásokat úgy kell tekinteni, mint az állampolgárok életminőségét megalapozó tényezőt” (Gough, 1995: 174). Ez a megállapítás közel kerül ahhoz, hogy előnyben részesítse a szociálpolitikát a gazdaságpolitikával szemben, és közel kerül ahhoz a világlátáshoz, amit a későbbi fejezetekben vizsgált ENSZ szervezetek némelyikének munkája tükröz. Ennek a megközelítésnek a megkülönböztető jegyei akkor is nyilvánvalóvá válnak, amikor a következő fejezetben azt a munkát vizsgáljuk, amit az OECD az ILO-val karöltve végzett Kelet-Európában.

Az *Új orientációk* konferenciát követően a munka tovább folyik a Szociális Ügyek Igazgatóságának keretében, ahol a tagországok szociálpolitikájának értékelését végzik, korlátozott számú, önként vállalkozó ország részvételével. Ezek egyike Magyarország, amely országot a következő fejezetben fogjuk vizsgálni. Miközben arra a következtetésre juthatunk, hogy a szociális ügyek és a szociális kiadások támogatása előkelőbb helyet foglal el az OECD tevékenységében, mint az IMF és a Világbank működésében, szükséges egy lábjegyzetet közbevetnünk. Fontos megjegyeznünk, hogy a gazdasági és szociális nyomások kiegyensúlyozására és összehangolására törekvés jegyében az OECD mostanában vállalkozott egy kutatásra, mely a tagországokban működő különböző, rászorultságon alapuló szociális

segélyezési programokat vizsgálja. Az ebből megszülető publikációk (Gough, 1995) valószínűleg leírják, hogy bizonyos OECD országok, nevezetesen Ausztrália és Új-Zéland, kombinálják a kiterjedt jóléti államot a potenciális kedvezményezettek rászorultság- vizsgálaton alapuló kiválogatásának szelektív politikájával. Valószínű, hogy ez összhangban lesz a Világbank némely képviselőjének Európa-ellenes, az állami, keresetarányos társadalombiztosítási megközelítéssel szemben álló nézeteivel, és kihívást jelent azon európai országok és az Európai Unió egésze számára, amelyek előnyben részesítenik az univerzális szociális támogatás bismarcki politikájának fenntartását.

Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO): a globális munkaügyi és szociális normák kidolgozása és fenntartása

Üdítő kontrasztként az IMF, a Világbank és kisebb mértékben az OECD neoliberális elkötelezettségével és orientációjával, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet – mely a munkaügyi és jóléti normák kialakítását és fenntartását tekinti feladatának – az első világháború utáni periódus szociáldemokrata légköréből származtatja önmagát. Az Európát végigsöprő bolsevik felkelések korában a versailles-i szerződés a békefeltételek mellett fontos kitételeket tartalmazott a munkafeltételekre vonatkozóan is. Egy olyan mondatban, mely ma, a szabad kereskedelmi törekvések és a versenyből következő veszélyek érzékelésének korában is visszhangra talál, az egyezmény kimondja, hogy „bármely nemzet, mely elmulasztja a humánus munkafeltételek megvalósítását, akadályoz más nemzeteket abban, hogy saját országukban javítsák a feltételeket” (idézi Woolcock, 1995). A szerződés XIII. része foglalkozik az egyesülési jog, a megfelelő életszínvonalat lehetővé tevő bérek, a nyolcórás munkanap és a 48 órás munkahét, a gyermekmunka eltörlése, a férfiak és nők egyenlő bérezése, valamint a bevándorló munkások egyenlő jogainak általános biztosítására irányuló nemzetközi erőfeszítésekkel. Ezeknek a jogoknak a biztosításához azonban nem fűződik szankció, és nem kötődnek a kereskedelmi törvényhez sem. Ahogy a következő fejezetben látni fogjuk, ma is folyik a növekvő kereskedelemnek az általános munkaügyi és szociális normákkal való összekötését célzó kísérlet.

A stratégia a szervezet 1919-es megalapításától fogva az, hogy ILO egyezmények elfogadásával, a társországok nyomását, valamint a morális meggyőzés eszközét használva beszélje rá a kormányokat a jó gyakorlatokat tartalmazó egyezmények aláírására és ratifikálására. Csak amennyiben egy ország aláírta az egyezményt, akkor van az ILO-nak bármiféle hatalma, hogy igyekezzen ki is kényszeríteni annak végrehajtását.
Eredetileg az ILO egyezményei szigorúan csak a munkaügyi normákra vonatkoztak, bár az 1934-ben elfogadott 44. egyezmény tartalmazta az elvárást, hogy az egyezményt ratifikáló országok tartsanak fenn munkanélküli segélyezési vagy juttatási rendszert. Ugyanúgy, ahogy az 1918-20-as politikai klíma alapozta meg az ILO létrejöttét, a második világháború után a szociális optimizmus korszaka biztosított szélesebb teret az szervezet munkájának. A keynesi klíma ösztönözte az ILO-t az 1944-es philadelphiai találkozón az egyesülési jog, valamint a szervezkedési jog védelmének kinyilvánítására. A nyilatkozat azt is megerősítette, hogy a tartós béke csak a társadalmi igazságosság talaján lehetséges, és ez magában foglalja az emberek jogát a gazdasági biztonságra és az esélyegyenlőségre. Következésképpen az ILO vállalta a felelősséget azért, hogy „ennek az alapvető célnak a fényében vizsgálja és figyelemmel kísérje az összes nemzetközi gazdasági és pénzügyi politikát és intézkedést” (Plant, 1994: 158). Ugyanakkor az ILO-nak döntő szerepe volt abban, hogy az ENSZ az 1948-as Emberi jogok nyilatkozatának

alapján 1966-ban létrehozta a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányát. A 6-10. cikkely, melynek megfogalmazásáért az ILO volt felelős, tartalmazza a munkához, a megfelelő munkafeltételekhez, a sztrájkhoz való jogot, és nagy jelentőségű, hogy kimondja a társadalombiztosításra való jogot (9. cikkely), és a családoknak a szociális védelemhez és segélyezéshez való jogát (10. cikkely).

Az 1950-es, 1960-as és 1970-es években az ILO így sok egyezményt hozott tető alá, amelyek – ha a kormányok ratifikálták őket – jól működő társadalombiztosítási, szociális támogatási és segélyezési rendszert alapoztak meg. A közel 200 egyezmény lefedte a foglalkoztatáspolitikának, az emberi erőforrás fejlesztésnek, a társadalombiztosításnak, a szociálpolitikának, a bérmegállapítási mechanizmusoknak, a munkafeltételeknek, a munkaügyi kapcsolatoknak, a munkaügyi szabályozásnak, valamint a nők, a gyermekek és az őslakos népesség védelmének kérdéseit. Az ILO belső működésében és politikai előírásaiban lényeges hangsúlyt helyez a tripartitizzmusra, mivel a stabil társadalombiztosítás jó igazgatása megköveteli a vállalkozók, a munkások és a kormány konszenzusát.

Az ILO elkönyvelhetett némi sikert fennállásának évei alatt. Egyezményeinek ratifikálása semmiképpen sem mondható univerzálisnak. Mindazonáltal 1994-re a ratifikációk országonkénti átlagos száma elérte a 41-et (ILO, 1995c: 115). A fejlett országok több egyezményt ratifikáltak (Európában átlag 52-t, Észak- és Dél-Amerikában 42-t, Afrikában 27-et, Ázsiában 21-et), ami nem jelenti azt, hogy az ILO befolyása minimális a fejlődő világban (Strang és Chang, 1993). Mindazonáltal Strang megállapítása szerint „az ILO legkonkrétabb hozzájárulását a politikához az iparosodott világ kevésbé fejlett jóléti államaiban láthatjuk”. Itt, „ahol a jólét politikailag megvalósítható, de vitatott, a nemzetközi normák nagyon hasznosan erősítik, legitimálják és depolitizálják a politikai alternatívákat”. Az ilyen esetekben a reform-elit felhasználja a normák kívülről jövő meghatározását („ez nemzetközi kötelezettségünk”) a munkaügyi és szociális reform továbbviteléhez. Az ILO pedig „ünnepli a nyugat-európai felvilágosult szociális és munkaügyi politikát”, és egy „bonyolult öngerjesztő folyamat indul be, amelyben a nyugati jóléti modell presztízsét használják fel arra, hogy elősegítse annak további megvalósulását” (1993: 259).
Nem csoda, ha az ILO-nak az európai jóléti politikához kapcsolódó orientációját az 1980-as években szükségszerűen megkérdőjelezte a neoliberális gondolkodás új dominanciája, valamint az IMF és a Világbank sok fejlődő ország szerkezetátalakítási politikájára gyakorolt növekvő hatása. Miképp állt ellen az ILO ennek a kihívásnak? Mik a kilátásai az ILO folytatódó befolyásának? Ezekre a kérdésekre válaszolunk röviden a továbbiakban. Majd a 4. fejezetben fogjuk részletezni ezt a kérdést, ahol konkrét példákat vizsgálunk a posztkommunista országok szerkezetátalakításával összefüggésben, majd a következtetéseket tartalmazó fejezetben ismét visszatérünk ezekre a dolgokra. Arra a konkrét kérdésre, hogy a munkaügyi és szociális normák vajon beépültek-e, és ha igen, akkor hogyan a szabadkereskedelmi megállapodásokba, a Világkereskedelmi Szervezettel foglalkozó következő részben fogunk kitérni.

A „szerkezetátalakítás évtizedének” (az 1980-as éveknek) az ILO politikájára és tevékenységére, valamint a normák fenntartására gyakorolt hatását áttekintve Plant arra a következtetésre jut, hogy mivel a termelés globalizálódásának kontextusában a munkaszerződések rugalmasabb formáit ösztönzik a fejlettebb országokban, reális a veszélye annak, hogy „az ILO vonatkoztatási pontként használt normaalkotási keretének jelentősége szükségszerűen korlátozottnak bizonyul azoknak a gyakorlati problémáknak az értelmezésében, amelyekkel a munkaerő egyre nagyobb

része a fejlődő országokban találkozik” (1994: 194). Az ILO általános igazgatója feltette a kérdést 1991-ben egy, az informális szektorról szóló konferencián: „Túl nagyratörők és irreálisak voltunk a normakidolgozó tevékenységünkben, és így hozzájárultunk a bővülő szakadékhoz a modern szektor védett munkásai, valamint az informális szektorban dolgozó nagyszámú ember között, akik meg vannak fosztva a szociális védelem minden formájától?” (1994: 193-8). Válasza szerint a normákat az új helyzetben sem szabad leszállítani, viszont a megfelelő stratégiai válasz esetleg az lehet, ha „elsősorban a központi jelentőségű normák megerősítésére koncentrálunk”. Ezek közé tartoznak az egyesülési, az esélyegyenlőséghez fűződő alapvető emberi jogok, és a gyermekmunka tiltásának előírása. Mindazonáltal, ahogy Plant megjegyzi, a szerkezetátalakítás valódi kérdése nem ez, hanem az, hogy „az átalakítás miképp mehet végbe a foglalkoztatás és a szociális védelem terén hozott felesleges áldozatok nélkül, és miképp különíthető el elégséges állami költségvetési forrás a munkanélküliek kompenzációjára, az újra munkába lépők átképzésére, és így tovább”.

A munka globális átstrukturálásának és a posztkommunista országok szociálpolitikájának befolyásolásáért nemzetközi szervezetek között folyó küzdelem (lásd a 4. fejezetet) kontextusában a következő gondolkodásbeli elmozdulások, belső viták és dilemmák adódnak az ILO számára. Először, fenntartható-e az állami társadalombiztosítás előnyben részesítése az állami/magán vegyes rendszerrel szemben? A Cichon (1994a; 1994b) és mások által leírt új domináns tendencia itt az, hogy el kell fogadni bizonyos mértékű vegyes ellátást az alapvető bismarcki struktúra megőrzése érdekében. Az ILO viszont hosszú és kemény küzdelmet folytatott azért, hogy rámutasson a Világbank nyugdíjjal kapcsolatos domináns gondolkodásának hibájára, és a mellett érvelt, hogy nincs olyan demográfiai szükségszerűség, ami szükségessé tenné a privatizációt, az európai típusú rendszerek fenntarthatók, és a privatizációs stratégia egyszerű leplezése annak a törekvésnek, hogy növeljék a magán tőke-megtakarítások arányát. Ráadásul érvek szólnak a mellett is, hogy ez a stratégia kockázatos, és túl nagy terhet rak a jelenleg dolgozókra, mivel egyszerre kell finanszírozniuk a létező felosztó-kirovó rendszert és a saját egyéni számláikat (Beattie és McGillivray, 1995; Cichon, 1996). Másodszor, fenntartható-e a béraránytos társadalombiztosítás, amikor ez a politika az állampolgárok egyre kisebb hányadának érdekeit tükrözi? Ahogy a 4. fejezetben látni fogjuk, Standing (1992) az ILO-n belülről nézve elemezte az állampolgári alapjövedelem rendszerét. Érdemes megjegyeznünk, hogy miközben az ILO-nak a hagyományos bismarcki rendszert védelmező képviselői megállapították: „az állampolgári jövedelem bevezetését… sehol sem fontolgatják komolyan…, a kipróbálatlan és leegyszerűsítő koncepciót soha nem támogatták az ILO egyetlen, szociális védelmet célzó projektjében sem” (Cichon), egy velem folytatott 1995-ös fax-üzenetváltásban az állampolgári jövedelem stratégia támogatói leszögezték, hogy „bár jelenleg a konzervatívok uralják a terepet…, mi [az ILO] tanulmányokat és könyveket jelentetünk meg erről, ILO szemináriumokat tartunk róla, és a színfalak mögött néhány nagyon magas állású hivatalnok támogatja a gondolatot” (Standing). Harmadszor, a legjobb esetben is szociálliberális szemléletű Bretton Woods-i intézmények hatalmával szemben miképp tudja megőrizni az ILO a társadalombiztosítás és a szociális védelem iránti szélesebb elkötelezettségét? Itt kétféle válasz adódik. Az egyik lehetőség az, hogy olyan politikai és társadalmi feltételek létrejöttét segítik elő, amelyek lehetővé teszik az állampolgároknak a jóléti ellátás költségvetési kérdéssé tételével szembeni ellenállását. Cichon és Samuel (1995) szerint, ahogy a 4. fejezetben látni fogjuk, a szociális védelem működtetéséhez feltétlenül szükségesek olyan igazgatási formák, köztük a tripartitizzmus, amelyek a szociális védelemre szorulók véleményét és érdekeit érvényre juttatják a döntéshozási folyamatban. Cichon egy személyes beszélgetésben ezt így magyarázta: „Mi [az ILO] igyekszünk

elősegíteni az állampolgárok (vagy helyesebben, az országban lakók) érdekérvényesítési esélyének növekedését, azzal, hogy támogatjuk a szociális védelem szerveződéseinek többoldalú vagy tripartit igazgatását. A szociális védelem plurális irányítása segít körbebástyázni a redisztributív struktúrákat a társadalmon belül, ami megfelelő ellenállóerőt ad a szociálpolitika egyszerű pénzügyi kérdéssé tételével szemben". A másik lehetséges válasz az, ha a szerkezetátalakítás kérdésében igyekeznek nagyobb szerepet biztosítani a nemzetközi szinten az ILO-nak. Plant (1994) egy 1993-as ILO konferencia határozata nyomán javasolta olyan eljárási garanciák kidolgozását, amelyek biztosítják, hogy a Világbank által ösztönzött szerkezetátalakítás során ne lehessen a kormányoknak a munkaügy reformját tartalmazó törvényjavaslatot benyújtani az ILO-val való előzetes konzultáció nélkül. Egy másik mód, ahogy az ILO nagyobb szerepet biztosíthat magának a kialakuló globális irányítási reform-menetrendben az, ha munkaügyi vagy szociális záradékot illesztenek a Világkereskedelmi Szervezet által létrehozott kereskedelmi egyezményekbe. Ennek kilátásait a következő részben tárgyaljuk. Végül meg kell jegyeznünk, hogy az ILO-t aggasztja a Világbank stratégiájának és érvelésének lényege, mely szerint a szegényeknek a szerkezetátalakítás kontextusában nyújtott védelem (amit a szociális háló biztosít) külön kezelendő a stabil munkahelyen dolgozók szociális biztonságától (amit a „túl drága és rugalmatlan" társadalombiztosítási programok biztosítanak). A Társadalmi fejlődésért című nemzetközi csúcstalálkozóra készített dokumentumában az ILO hangsúlyozta, hogy a munkaügyi normákhoz kapcsolódó stratégiája nem összeegyeztethetetlen azzal a politikával, mely igyekszik a szegénységet megszüntetni a fejlődő országokban. A dokumentum rámutatott annak fontosságára, hogy „szövetségeket építsenek, melyeken belül keressék a közös érdekeket különösen a szakszervezetekkel, a munkaadókkal és a civil társadalom más csoportjaival. A munkaerő-piacra belépő új csoportokat szervezni és képviselni szükséges, dialógust kell kezdeni az egyesületekkel, akciócsoportokkal és a helyi közösségekkel, melyek gyakran a szegények alapvető csoportjait jelentik" (Rodgers, 1995: 177). Mindazonáltal láthatóan felismerték azt a veszélyt, amit a rugalmas foglalkoztatás és a globalizmus jelent a munkaügyi normákra, mivel a konklúzió szerint „parancsoló szükségszerűség elősegíteni legalább a védelem minimális készletének univerzális biztosítását, amibe beletartoznak például a gyermekmunka, a diszkrimináció és a munkavédelem területén hozott jogszabályok. A szegénység megszüntetésével összefüggésben világos iránymutatásnak kell létrejönnie a szabályozás tárgyára és hogyanjára vonatkozóan" (1995: 174). Ez már átvezet minket a normák és a szabad kereskedelem közötti kapcsolat kérdésére, ami a következő rész témája.

A Világkereskedelmi Szervezet (WTO): létezhetnek-e egymás mellett a szociális és munkaügyi normák, valamint a szabad kereskedelem?

Története során még soha nem állt olyan kemény próba előtt az ILO-nak az annak megakadályozását célzó törekvése, hogy a szabad kereskedelem aláássa a munkaügyi és szociális normákat, mint a szabad kereskedelmi megállapodások szociális záradékainak (melyek a szociális költségek megkurtítása elleni védelmet jelentenek) beillesztéséről és annak hogyanjáról szóló globális vitában. A kérdés kapcsán megfigyelhető mai globális határozatlanság lenyűgöző ellentéte a Roosevelt elnök által képviselt álláspont az 1937-es New Deal törvény megalkotásakor. Nem mást állított, mint hogy „azokat az árukat, amelyeket olyan körülmények között állítottak elő, melyek a tisztesség legalapvetőbb normáinak sem felelnek meg, csempészárunak kell tekinteni, és nem szabad megengedni, hogy szennyezzék az államközi kereskedelmet" (idézi Collingworth et. al., 1994: 10).

A GATT 1994-es tárgyalásainak záródokumentuma a szabad kereskedelem kiterjesztését sürgető érában aggodalmakat keltett a tekintetben, hogy ez aláássa azokat a szociális védelmi intézkedéseket, valamint munkaügyi és szociális szabályokat és normákat, amelyeket legalább a fejlett kapitalista világ egy részében sikerült megőrizni. A történelem bizarr pillanatához érkeztünk, amikor azt a felszólítást, hogy a más országokba való exportálásukkal, például a kereskedelmi egyezményekhez fűzött záradékokkal védjék meg az európai szociális védelmi intézkedéseket, a szabad piaci fundamentalisták és néhány déli kormány szövetsége protekcionizmusnak minősítette.

A GATT záró tárgyalással egy időben született újságcikkek találóak és ide illenek. „Jogos a vád, hogy a fejlődő országok szociális dömpinget folytatnak, azaz megtagadják munkásaiktól az alapvető jogokat és az elfogadható munkafeltételek megteremtését, amivel jogosulatlan versenyelőnyre tesznek szert" (*The Economist, 9 April 1994*). De a fejlődő országok erőteljesen ellenezték a szociális záradékok beiktatását a záró [GATT] megállapodásba, ugyanis attól féltek, hogy a nyugatiak a globális minimum normák beiktatásával a hátsó ajtón akarják becsempészni a protekcionizmust… A franciák fokozták a nyomást…, mondván, a Világkereskedelmi Szervezet az ILO-nál jobb fóruma lenne a munkaügyi normák megállapításának és betartásuk ellenőrzésének" (Guardian, 13 April 1994). Ugyanakkor „nem fejeződtek be a szociális záradékoknak a GATT megállapodásba való beillesztéséhez szükséges előkészítő munkálatok" (P. Sutherland, GATT főigazgatója, Guardian, 14 April 1994), és valóban, a Világkereskedelmi Szervezetet e feladat elvégzése nélkül a nélkül hozták létre.

A fejlődő és a közepes jövedelmű országok csaknem mind ellenezték a szociális záradékok beillesztését. Érdekes módon Franciaország mellett az USA volt a legfőbb védelmezője a beillesztésnek (Woolcock, 1995). Az USA egyfajta szociális záradékot működtetett egyoldalúan az 1984-es Kereskedelmi és Vámtörvénye keretében. Annak eldöntésekor, hogy az USA kiket részesít előnyben a kereskedelemben, kizárták azokat az országokat, amelyek nem fogadták el a munkások jogainak általa vallott értelmezését. Ezek közé tartoznak az egyesülési jog, a szervezkedés joga, a kényszermunka tilalma, a gyermekek foglalkoztatásának minimum korhatára, az elfogadható munkafeltételek. Ezek nem ugyanazok, mint az ILO egyezményei, melyeket az USA nem ratifikált, és általában enyhébbek azoknál. A más országobtól érkező nyomás, valamint a kedvező kereskedelmi feltételek elvesztésének veszélye az évek során az USA-val kereskedelmet folytató több ország munkaügyi normáinak megváltozásához vezettek. Az Európai Unió nemrég iktatott be egy kétoldalú záradékot, mely további kereskedelmi kedvezményeket kínál azon országoknak, melyek elfogadják az ILO-nak a kényszermunkáról, az egyesülési szabadságról, a kollektív alkuról és a foglalkoztatás minimum korhatáráról szóló megállapodását. Jelenleg csak a kényszermunkáról szóló rész működik. A többi 1998-tól lép hatályba (Woolcock, 1995: 17).

A GATT és a WTO szabályai hatályon kívül helyeznék az ilyesféle egyoldalú szociális záradékon alapuló kereskedelmi kedvezményeket. 1953-ban például Belgium kísérelte meg kereskedelmi előnyben részesíteni azokat az országokat, amelyek univerzális családtámogatási rendszerrel rendelkeztek (Esty, 1994). Ezt a GATT hatályon kívül helyezte, mivel nem fedte le a termelés általános gazdasági, munkaügyi és szociális környezetének egészét. Mindazonáltal Woolcock megkérdezi, hogy vajon a WTO elfogad-e olyan szabályokat, amelyek szembemennek a két legfontosabb tagja érdekeivel" (1995: 22). Szerinte elképzelhető olyan egyoldalú szociális

záradékok létrejötte, amelyek kevésbé megterhelőek, mint az ILO által sürgetett szociális elvárások. Ennek az ügynek az előmozdítása az ILO-n belül sem könnyű. Az ILO például 1994-ben, a hetvenötödik konferenciáján megállapodott arról, hogy létrehoznak egy munkabizottságot, mely a szabad kereskedelemnek a munkaügyi normákra gyakorolt hatását vizsgálja. Az ILO-nak az adott területen gyakorolt meghatározó szerepét az veszélyeztette, hogy WTO esetleg szabályozhatja a globális munkaügyi normákat. Viszont ez annyira politikai jellegű ügy, és olyan nagy az Észak-Dél szakadás veszélye, hogy az ILO vezető testülete abban állapodott meg, hogy a kérdéssel foglalkozó munkabizottság magának a vezető testületnek az 56 tagjából álljon. Woolcock (1995) tudósítása szerint „a szociális záradék legfőbb támogatói (az USA kormánya, a francia kormány és a szakszervezetek) a fő ellenzőkkel (India, Brazília és a munkaadók) kerültek szembe". Az 1995. áprilisi második találkozóra világossá vált, hogy csekély előrehaladásra lehet számítani, és ezért megállapodtak a szociális záradékhoz fűzött szankciókról szóló tárgyalások elhalasztásában. A Világkereskedelmi Szervezet 1996. decemberi miniszteri találkozóján heves vita tört ki. A záró nyilatkozatban sikerült kompromisszumot elérni. Egyrészt a konferencia elkötelezte magát „a nemzetközileg elfogadott legfontosabb munkaügyi normák betartása" mellett, és megállapította, hogy az ILO a kompetens testület a munkaügyi normák megállapítására. Másrészt kinyilvánította, hogy „elutasítja a munkaügyi normák protekcionista célból való felhasználását", valamint hogy „az országok, és különösen az alacsony jövedelmű fejlődő országok versenyelőnyét semmiképpen sem szabad megkérdőjelezni". A WTO és az ILO továbbra is együttműködik. A nyilatkozat jelentését különböző módon értelmezik: a Szabad Szakszervezetek Nemzetközi Szervezete üdvözölte a WTO elkötelezettségét a legfontosabb munkaügyi normák iránt, és a malajziai munkaügyi miniszter következtetése szerint pedig „nem fog szó esni a továbbiakban a munkaügyi normákról a WTO-ban" (Khor, 1997).

Az ebben az ügyben kialakult patthelyzet világosan mutatja annak a hidegháború utáni szociálpolitikának az alakításában részt vevőversengő érdekeknek a komplexitását, amely egyszerre akarja (a szabad kereskedelmen keresztül) elérni a Dél növekvő prosperitását, a források nagyobb arányú újraelosztását az Észak és Dél között, az utóbbi javára, valamint a globális gazdaság fenntarthatóbb módon való szabályozását, ami megőrzi és javítja a fejlett jóléti államok szociális vívmányait. Erre a kérdésre vissza fogunk térni az utolsó fejezetben, amikor a globális irányítás jelenlegi reformjának menetrendjét fogjuk áttekinteni.

Szubglobális regionális szereplők

Az Európai Unió és az Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (North American Free Trade Agreement, NAFTA) összehasonlítása: szociális szabályozás szemben a liberális kapitalizmussal?

Grinspin és Cameron, az észak-amerikai szabad kereskedelem vizsgálatáról szóló könyvük előszavában megállapítják: "Az 1980-as években felgyorsult globalizáció aláásta a fejlett ipari országok hazai társadalmi szerződését. Amire szükség volt, és hiányzott, az a globális szintű társadalmi szerződés volt… Nem volt globális munkaügyi minisztérium, nem volt alap a globális munkaügyi normák támasztékának felépítéséhez, nem is beszélve a globális minimálbérről. Visszatért a *laissez-faire* a kereskedelem és a vállalati beruházások hátsóajtaján, azzal az egyenlőtlenséggel és bizonytalansággal, amivel ez jár… Észak-Amerikában a regionális gazdasági integráció teljességgel konzervatív pártfogással haladt előre, elutasítva a magas béreket

és a kontinentális szabályozást. A szabad kereskedelem aláássa mindazt, ami megmaradt a vegyes gazdaságból, amit archaikusnak és protekcionistának tekintenek." Az érvelés a következőképpen folytatódik: "A NAFTA nélkülözi még az EK védelmi intézkedéseinek embrionális formáit is: nincs regionális fejlesztési alap, nincs közös szabályozás, ami megakadályozná a munkaügyi és környezeti normák lerontásával elérhető versenyelőnyt (race to the bottom), és nincs kontinentális szintű mozgalom a demokratikus politikai és kormányzati intézményekért." (1993: xiv)

Négyféle jövő képzelhető el. Egyrészt a világ meghátrál a *laissez-faire*-rel és a normák lerontásával szemben, és ugyanakkor azzal a politikai káosszal szemben, ami ebből kialakul; vagy visszatérés következik be a második világháború utáni nemzeti szabályozáshoz a magas vámokkal; vagy továbbra is megkísérlik globális méretekben a vegyes gazdaság eszközeinek megteremtését. A negyedik, és ez a legvalószínűbb, a regionális szintű normák, valamint újraelosztási és szabályozási politikák kidolgozása.

A NAFTA és az EU tehát egymással ellentétes megközelítéseit jeleníti meg a nemzeti jóléti államokat érintő azon problémák szubglobális regionális szinten történő kezelésének, melyeket a növekvő globalizáció és a szabad kereskedelemre nehezedő nyomás hozott létre. Európában az Európa Tanács korábbi kezdeményezéseiből (melyekről a következő részben írunk) kinőtt 1987-es Egységes Európai Okmánynak már volt szociális dimenziója. Ez szabad mozgást biztosított a munkásoknak és társadalombiztosítást a migráns munkásoknak (51. cikkely), egyenlő bért a férfiak és nők számára (119. cikkely), egészségügyi és munkavédelmi normákat (118a. cikkely), munkafeltételeket (118. cikkely), valamint a munkaadókkal és alkalmazottakkal való egyeztetésre vonatkozó elvárást (118b. cikkely). Bár Delors 1988-ban megfogalmazott elképzelése az alapvető szociális jogok közösségi kartájáról nem fogadták el teljes egészében, az 1992-es Maastrichti Szerződés szociális fejezete beemelte és megerősítette azt a gondolatot, hogy az áruk és szolgáltatások közös piaca megköveteli a tagországok szociálpolitikáinak, ha nem is teljes konvergenciáját, de a közös és kompatibilis eszközökkel történő közelítését. Ez az 1979-ben létrehozott és 1992-ben megerősített, redisztributív jellegű Strukturális Alappal, valamint a szegénység és társadalmi kirekesztés elleni fellépéssel együtt a globális összehasonlítás szempontjából a regionális szociálpolitika építésének figyelemre méltó megközelítését jelenti. Az európai jogi, politikai és szociális állampolgáriság egy szintjét már elérték (Meehan, 1993). Európában az államok a nemzetek fölötti tekintéllyel szemben veszítettek a szuverenitásukból a szociálpolitika szférájában (Leibfried, 1994).

Mindazonáltal természetesen az eredmények fenntartását célzó és a további fejlesztésükről szóló terveket az utóbbi években több forrásból származó támadások érték, melyek tükrözik a globális verseny küzdőterében működő EU egészére nehezedő kényszereket. Belsőleg az Egyesült Királyság ellenállt a politikai nyomásnak, inkább a NAFTA kevésbé szabályozó megközelítését, és ezzel az atlanti tőke érdekeit részesítette előnyben a rajnai tőkével szemben (Hodges és Woolcock, 1993). Tény, hogy az észak-amerikai környezetben könnyebben jönnek létre a munkahelyek, és ez vezette az EU-t egy Fehér Könyv kibocsátására, melyben a gazdasági versenyképesség és a szociális védelem összeegyeztetését vették alapos vizsgálat alá (European Commission, 1993a).

Legutóbb Padraig Flynn, a foglalkoztatási és szociális ügyek európai biztosa tért vissza erre a kérdésre a Társadalmi védelem Európában (Social Protection in Europe, European Commission, 1995b) című jelentésében. Számos szociálpolitikai kezdeményezés jött létre e legutóbbi EU dokumentumokkal kapcsolatban, melyek igyekeznek egyensúlyt teremteni a vállalkozásoknak a rezsiköltségeik csökkentését célzó törekvései, valamint a szociális védelem módosított formáinak fenntartása között. Ezek között a következő javaslatok szerepelnek:

1. a munkaadók társadalombiztosítási költségeinek csökkentése,
2. a szociális védelem szintjének fenntartása azok számára, akik rövidebb munkaidőben dolgoznak,
3. lehetővé kell tenni, hogy a munkából származó jövedelmet kiegészítse a társadalombiztosítási ellátás (vagy fordítva),
4. lehetővé kell tenni, hogy az önfoglalkoztatók hozzájussanak az ellátásokhoz,
5. az ellátórendszerben figyelembe kell venni a gondozók munkáját.

Az európai szintű szociálpolitika kidolgozása tehát azok csalódásához vezetett, akik inkább egy érett szociáldemokrata megközelítést szerettek volna látni. A politikai erők Európaszerte tapasztalható egyensúlya, a kormány és az egységes szakszervezeti mozgalom közötti együttműködést lehetővé tévő európai szintű korporatív struktúrák hiányával együtt ahhoz vezettek, hogy a magas adók és a magas szintű redisztribúciót megvalósító politikák nincsenek napirenden (Huber és Stephens, 1993). Mindazonáltal a főbb európai szereplők dominánsan kereszténydemokrata orientációja továbbra is nagy valószínűséggel marginális helyzetbe szorítja a neoliberálisokat. Ennek a társadalmi konszenzuális centrumnak viszont olyan elfogadható szociálpolitikai megoldást kellene találnia, amivel fenntartható az EU gazdasági versenyképessége és létrejönnek a működőképes globális szintű szociálpolitikai megoldások. A nemzetek feletti szociálpolitikának a foglalkoztatás globális átstrukturálódásával összefüggő újragondolásához érdekes adalékkal szolgált Albert Weale (1994). Miközben kijelenti, hogy a szélsőséges piaci liberalizmus és a teljesen intézményesült szociálpolitika nincs az európai napirenden, a progresszív liberalizmus ügye mellett érvel. Ennek a progresszív liberalizmusnak sok közös vonása van a Világbankhoz tartozók némelyike által hangoztatott szociálliberális megközelítéssel, amiről korábban írtunk. Egyik eleme az lenne, hogy az EU nem csak a nemzetek fölötti szociális *újraelosztásban* (vö. strukturális alap) és a nemzetek fölötti szociális *szabályozásban* (a munkások jogairól szóló cikkelyek például) vállal szerepet, hanem részt vesz a nemzetek fölötti szociális *ellátásban* is. Az európai szociális segélyminimum olyan lehet, mint amit Atkinson (Atkinson és Morgensen, 1993) részvételi jövedelemként írt le, vagy hasonló lehet van Parijs (1995) elképzeléséhez az állampolgári jövedelemről, amit a széndioxid kibocsátáshoz kapcsolt adóból lehet kifizetni, és Európa szerte minimum védelmi hálót biztosíthat a jóléti turizmus és bevándorlás ellen.

Ezzel éles ellentétben az Észak-amerikai Szabad Kereskedelmi Egyezményből csaknem teljes egészében hiányzik bármiféle felismerhető szociális dimenzió. Nincsenek jelentős újraelosztási mechanizmusok a különböző fejlettségű országok közötti szakadék áthidalására. Nincs nemzetek fölötti szinten kísérlet a részvételi demokrácia intézményeinek elmélyítésére. Nem állnak rendelkezésre jelentős mechanizmusok a szociális, munkaügyi és környezeti normák felfelé való harmonizációjának elősegítésére (Grinspin és Cameron, 1993). Az amerikai és kanadai munkásmozgalom és a környezetvédő mozgalom nyomására tárgyaltak ugyan a megállapodás módosításáról, az ennek nyomán született megállapodás, az Észak-amerikai Megállapodás a Munkaügyi Együttműködésről (NAALC) viszont a gyakorlatban láthatóan kis teret nyújt a

munkaügyi és szociális normák harmonizációjának, mivel a létező belső jogszabályok megerősítésére összpontosít. A NAFTA-nak manapság van Munkaügyi Titkársága, mely előtt 1995 közepéig négy munkaügyi vitát bonyolítottak le az Egyesült Államok szakszervezeteinek kezdeményezésére, bevádolva a mexikói kormányt, amiért az nem kényszerítette ki a saját, ILO normáknak megfelelő munkaügyi törvényeinek alkalmazását. Nem állapították meg Mexikó vétkességét, ami ahhoz vezetett, hogy a szakszervezetek a NAFTA munkaügyi oldaláról szóló megállapodást „nagy fiaskónak" minősítették (the Economist, 18 February 1995: 48).

A globális szociálpolitika kialakulásával párhuzamosan nyilvánvalóan eltérő regionális szociálpolitikák is létrejöttek. A jövőre vonatkozó fő kérdés az, hogy vajon a szabályozási döntések regionális szintre való leszállításának igazolására megismétlődik-e globális szinten az a manapság Európában gyakran hallott érvelés a szubszidiaritásról, amivel igazolják a legfontosabb politikai döntéseknek az európai szintről a nemzeti szintre való átirányítását. A szubglobális regionális szabályozás csak hézagpótló intézkedés lehet. A régiók közötti szabad kereskedelem viszonyai között ezeket mindig veszélyezteti, hogy a nagyon gyenge szabályozási keretet alkalmazó országok ellehetetlenítik őket. Az EU és a NAFTA közötti feszültség jó példa lehet ebből a szempontból. Az EU tagállamok némelyike nyilvánvalóan úgy látja, hogy ennek a problémának a megoldása az európai típusú szabályozás globális szinten történő elfogadásában rejlik, és továbbra is hangoztatni fogják ezt az érvelést a Világkereskedelmi Szervezetben és a G7 csúcskonferenciákon. Ahogy Hirst és Thompson írják: „az EU akkor lesz a legsikeresebb, ha a nemzetközi gazdasági kormányzás elősegítése érdekében dolgozik, ahelyett, hogy befelé tekintő és födrajzilag behatárolt politikai intézkedéseket hozna" (1996: 200).

Az Európa Tanács: a Szociális Karta jövőbeni bajnoka?

Az Európa Tanács, eltérően az Európai Uniótól és a NAFTÁ-tól, nem jelent gazdasági szabad kereskedelmi területet. Az Európa Tanácsot a második világháború után alapították, hogy a szabad versenyes kapitalizmus emberjogi elkötelezettségét szimbolizálja a keleti blokk szocialista orientációjával szemben, mára viszont kormányközi szervezetté vált, ami átfogja a Nyugatot és a Keletet egyaránt: csaknem 40 ország tartozik hozzá. A Tanács az Emberi Jogok Európai Bíróságán keresztül az emberi jogok területén a tagországokra kiterjedő nemzetek fölötti hatóságot hozott létre. A szociális jogok területén a Tanács 1961-re kidolgozta az Európai Szociális Kartát, mely 19 alapvető jogot foglal magába. 1988-ban még négyet csatoltak hozzá. Ezek lefedik a munkaügyi védelmet, a szociális védelmet, és az emberek olyan kategóriáinak jogait, mint a gyermekek és a vendégmunkások. A Kartát 1996-ban ismét átdolgozták, és rákerültek az első ország aláírások. A Karta 31 jog listáját tartalmazza, és olyan jogok kerültek bele, mint a jog a szegénység elleni védelemre és a lakhatáshoz való jog. A foglalkoztatási jogok némelyikét erősen befolyásolta az ILO politikája, míg mások túllépnek az ILO normáin. A Tanács létrehozta az Európai Szociális Biztonsági Kódexét is. Míg az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányában foglaltak kötelezőek a tagországoknak, a Szociális Karta aláírása önkéntes. Ha aláírja és ratifikálja, a tagországnak 10 cikkelyt is alá kell írnia, melyekből hatnak kilenc meghatározott tételből kell kikerülnie. Ez a menürendszer viszont lehetővé teszi az országok számára, hogy ne kötelezzék el magukat például a szervezkedéshez fűződő jog vagy a szociális biztonsághoz való jog mellett. Némiképp hasonlóan az ILO-hoz, az Európa Tanács is vádolható azzal, hogy nagyszámú értékes célt határozott meg a szociális területen, amelyek közül az egyes országok figyelmen kívül hagyhatják a számukra nem fontos tételeket.

A hidegháború idején a Tanács Szociális Kartája csipkerózsika álmát aludta (Hulse, 1995), de később, mikor a posztkommunista országokat arra biztatták, hogy – legalábbis kezdetben – szélsőséges neoliberális és antiszociális gazdaságpolitikát folytassanak, a Szociális Karta nagyobb jelentőséget kapott, különösen a posztkommunista országokban. A szociális védelem hívei, ahogy a 4. fejezetben látni fogjuk, felhívják a figyelmet az európai normák aláírásának szükségességére, hogy ellenállhassanak pénzügyminisztereik legszélsőségesebb megszorítási törekvéseinek. Ebben az összefüggésben fontos, hogy a Karta kikényszerítési mechanizmusait épp most akarják megerősíteni. A miniszterek bizottsága 1995-ben kollektív panasztételi protokollt fogadott el, melyet a vállalt kötelezettségeiket nem teljesítő országok ellen használhatnak. Ez lehetővé fogja tenni, hogy a munkások és a szociális mozgalmak használhassák a Tanács felülvizsgálati eljárását a késlekedő kormányok jobb belátásra bírására. Korábban a szakértői bizottságok jelentéseiben megjelenő monitorozás viszonylag rejtve maradt a nagyobb nyilvánosság elől

A Tanács Szociális és Gazdasági Ügyek Igazgatósága nem a Kartát tekinti a Tanács szociálpolitikája legfontosabb aspektusának (valójában az Emberjogi Igazgatóság foglalkozik ezzel). Inkább a Szociális Fejlesztési Alap jelentőségét hangsúlyozza, amellyel a tagállamokat segítik a bevándorlásból eredő problémák kezelésében, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelmükben, valamint az ENSZ gyermekjogi egyezményének végrehajtására irányuló törekvésükben. Az Európa Tanács kinevezett egy munkacsoportot, mely jelentést készített a tagállamok vezetőinek részvételével az 1997 októberében tartott csúcsértekezlet számára az európai gazdaságok átalakításának társadalmi és gazdasági következményeiről. Ez a munkacsoport ajánlásokat is megfogalmazott, melyek egyike arról szólt, hogy az Európa Tanácsnak a Világbankkal szemben olyan szerepet kellene játszania, mint amit Plant (lásd korábban) ajánlott az ILO-nak. Amikor a Világbank munkaügyi és szociális reformokat javasol az Európa Tanács tagállamainak, a javaslat szerint azt a Tanácsnak jóvá kellene hagynia, amennyiben a javaslatok veszélyt jelenthetnek a Szociális Karta normáinak fenntartása szempontjából. Azonos jelentőséggel szerepel a szóban forgó ajánlások között az az elképzelés, hogy – tekintettel a munka átalakulására – a szociális védelmi politikának kevésbé a munkaviszonyhoz, mint inkább az állampolgársághoz kellene kötődnie (Council of Europe, 1995a). A Tanács parlamentjének Egészségügyi és Jóléti Bizottsága mostanában jelentetett meg egy felhívást a szociálpolitikáról szóló jelentés elkészítésére, aminek eredményeképpen az Igazgatóság további, a tagországok szociálpolitikájára vonatkozó irányelveket kodifikálhat a közeljövőben.

A Tanács különös nemzetek fölötti testület, mivel szinte egy egész nagy kontinens számára igyekszik játékszabályokat alkotni az emberi jogok, valamint a szociális és munkaügyi jogok területén a kapitalizmus működésének befolyásolására. Fejlett és fejlődő országok is vannak a tagjai között. Önmagában testesíti meg a feszültséget, ami a nyugati jóléti államok vívmányainak megőrzésének vágya és a között van, hogy a jelenleg kirekesztett országok a fejlődésüket elősegítő megfelelő részesedéshez jussanak világkereskedelemben. Ez a Föld egy régiója számára létrejött mini ENSZ rendszert jelent, bár a Tanács nem az ENSZ képviselője a régióban. Ebben az értelemben verseng az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságával, mely egyike az ENSZ-t képviselő testületeknek a régióban, ami – mint majd látni fogjuk – ki van téve a „vezető” északi államok arra irányuló törekvéseiből eredő veszélynek, hogy befolyásuk alá hajtsák az Egyesült

Nemzetek Szervezetét. Ugyanakkor egyfajta kormányközi szerveződés is, ami alternatívája az EU jövőben megvalósítandó monetáris egységesülésének. Egyesek úgy tekinthetnek rá, mint az Európai Unió egy lehetséges alternatív modelljére, amit fel lehet használni a páneurópai régió gazdaságainak szociális szabályozásában. Az Európa Tanácsot nem szabad a politikai elemzőknek figyelmen kívül hagyniuk.

Az ENSZ szervezetek, az ENSZ Gyermekalapja (UNICEF), az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP), az ENSZ Társadalmi Fejlődés Kutató Intézete (UNRISD): a globális reformerek?

A regionális kérdésektől a globális színtérhez visszatérve és az IMF szabad piaci fundamentalizmusának, valamint a Világbank „legjobb esetben" a védelmi hálót népszerűsítő szociális liberalizmusának ellenzékét keresve, az ILO mellett ide sorolhatjuk az ENSZ rendszerének más elemeit is. Az Egyesült Nemzetek Szervezete bonyolult és összetett képződmény. Még a szociális szférában végzett munkája is megoszlik számos testület között. Ezeket a tevékenységeket az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa fogja össze. Ez egyike azoknak a testületeknek, amelyeket az Észak reformista elemei szeretnének megerősíteni és korszerűsíteni. Ez a bizottság volt felelős – Társadalmi Fejlődés Munkacsoportján keresztül – az 1995-ös Társadalmi Fejlődés ENSZ csúcstalálkozó megszervezéséért.Itt most nem adhatunk rendszeres áttekintést az ENSZ különböző szervezeteiről és nem követhetjük nyomon a politikai javaslatokat és döntéseket a bizottsági struktúra labirintusán keresztül. Az előzőt más könyvek megteszik (Luard, 1990; Roberts és Kingsbury, 1989), az utóbbi pedig sokkal több előmunkálatot követelne. Ami célunk szempontjából inkább az a fontos, hogy kiválogassuk az ENSZ rendszeréből azokat a különös érdeklődésre érdemes elemeket, melyek – elsősorban a kulcsszakértőik körének vállalkozó szelleméből és jövőre tekintő fantáziájából következően – ellensúlyt alkothatnak a Világbank és a Valutaalap egyébként *laissez-faire*, szabad piaci, antiszociális orientációjával szemben. Ahogy az utolsó fejezetben részletesebben leírjuk, kialakult egy globális, intézményeken belüli és intézmények közötti párbeszéd a szociálpolitika és a társadalmi fejlődés jövőjéről, és bizonyos ENSZ intézmények igen aktívak ebben a párbeszédben.

Itt az ENSZ-nek a dialógusban résztvevő legfontosabb megnyilvánulásai érdekelnek minket. A WHO és az UNESCO e téren nem játszik kiemelkedő szerepet. Inkább azok a szervezetek a szembeötlőek, amelyek ugyanazokon a felületeken hirdetik kiadványaikat, ahol a Világbank a maga *Világfejlődési Jelentéseit (World Development Report)*, ezek az UNICEF és az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP), különösen az a részleg, amely az UNDP évente megjelenő Humán Fejlődési *Jelentés* (*Human Development Report*) című kiadványát készíti, és a fél-független kutatóintézet, az ENSZ Szociális Fejlődés Kutató Intézete (United Nations Research Institute for Social Development).

Sokkal korábban, mint ahogy a Világbank felfedezte a maga szegénység ellenes programját, a megreformálatlan fundamentalista szerkezetváltás évtizedeiben, ami oly sokat tett a Dél Északnak való további eladósodásáért, voltak olyan elhivatott szakértők, mint Richard Jolly, Frances Stewart és Giovanni, Andrea Cornia, az UNICEF közgazdászai és mások az UNICEF-en belül, akik sokat tettek azért: hogy (1) figyelemmel kísérjék az 1980-as évek gazdasági feltételeinek a gyermekekre tett hatását, (2) kidolgozzák az emberarcú szerkezetátalakítás alternatív stratégiáját (Cornia, et al., 1987), és (3) nem csak a nyilvános dialógusban vettek részt,

hanem közvetlenül a Világbank és a Valutaalap szakértőivel is felvették a kapcsolatot, hogy megkíséreljék hatni a gondolkodásukra. Jolly (1991) írja, hogy James Grant már 1982-ben megbeszélést folytatott a Világbank és a Valutaalap munkatársaival a szerkezetátalakítási politika hatásairól. Ennek következményeképpen az 1994-es, közös szervezésű Világbank/UNICEF konferencián bemutatták az UNICEF „Az IMF átalakítási politikája és szemléletmódja, valamint a gyermekek szükségletei" című munkaanyagát. Rövidre fogva (a részleteket lásd: Jolly, 1991), a hatás, ami itt elkezdődött, a továbbiakban is folytatódott, például az UNICEF-nek a *A világ gyermekeinek helyzete* (*The State of the World Children*) című éves jelentésével, ami a Világbank politikájának megváltozásához és a legszegényebbek védelmét célzó hitelezési stratégia elfogadásához vezetett. 1995-re az UNICEF kijelenthette: „1990-ben a Világtalálkozó a Gyermekekért (World Summit for Children) olyan célokat tűzött ki, hogy csökkenjen a harmadik világ gyermekeinek körében a halálozás, az alultápláltság, a betegség és a fogyatékosság. Négy évvel később a nemzetek többsége a megfelelő úton van e célok elérése felé" (UNICEF, 1995a). Az UNICEF-nek a Világbank gondolkodására és stratégiájára gyakorolt hatása továbbra is érvényesül,. Gyakorlati lépések is történtek a két intézmény konkrét kelet-európai együttműködésének megvalósítására.

Ennek a periódusnak a vége felé az UNICEF munkáját elősegítette az UNDP jelentést készítő irodájának tevékenysége. 1990-ben kezdték éves kiadványaik sorozatát *Humán Fejlődési Jelentés* címmel (*Human Development Report* , UNDP, 1990; 1991; 1992; 1993a; 1994; 1995a; 1996). Ehhez dolgozták ki – a fejlődéselemzők korábbi vitáinak eredményeként – a társadalmi haladás új mérőeszközét, a humán fejlődés indexét. Ahogy a 2. fejezetben láttuk, egy indexbe foglalták az élettartamot a tanulási eredményekkel és a jövedelem átalakított mérőszámával, majd egy skálán osztályozták az országokat némiképp különbözően attól a rangsortól, amit csak a nemzeti össztermék felhasználásával állítottak volna fel. Ez tovább erősíti azt a paradigmát, ami elmozdulást jelent a fundamentalista liberalizmustól valamilyen szociálisan orientált átalakítási és fejlesztési politika felé, amelyet egyre inkább még az IMF és a Világbank közgazdászai is hangoztatnak.

Az 1992-es *Humán Fejlődési Jelentés* csatlakozott a globális kormányzás reformjáról kialakuló vitához és rámutatott, hogy „az emberi társadalom egyre inkább globális dimenziót nyer. Előbb vagy utóbb ennek megfelelő globális intézményeket kell létrehoznia…, (a gazdag nemzetektől a szegény nemzetek felé) jövedelmet átcsoportosító progresszív jövedelemadó-rendszert…, egy megerősített Egyesült Nemzetek Szervezetét" (UNDP, 1992:74). Érdekes módon Richard Jolly, az UNICEF híressége, az 1996-os UNDP jelentés szerzője lett, és igen karakterisztikus stílusban hívta fel a világ figyelmét a gazdasági egyenlőtlenség növekedésére mind az országokon belül, mind az országok között. Az UNRISD általában inkább a háttérben dolgozott, de a Társadalmi Fejlődésért című világtalálkozón kialakult globális vita kontextusában nagyobb jelentőségű lett, és arra vállalkozott, hogy vezető kutatók tollából munkaanyagokat jelentet meg a globalizációnak a társadalomra gyakorolt hatásáról. *Zűrzavaros állapotok. A globalizáció társadalmi hatásai* (States of Disarray: The Social Effects of Globalization, UNRISD, 1995b) című kiadványában a globalizáció társadalmi dezintegráló hatásainak – mint amilyen az identitáskrízis, a háború és konfliktus, a bűnözés nemzetközivé válása, a változó munka bizonytalanságai, valamint a családi élet átalakulása – elemzését gondolatgazdag javaslatok követik, melyek szerint újra kell fogalmazni az állampolgárság fogalmát, nem egyszerűen regionális (például az Európai Unió), hanem globális szinten értelmezve a tartalmát

A jelentés figyelmeztet minket arra, hogy az állampolgárság három kérdéssel függ össze: az egyéni és emberi jogokkal, a politikai részvétellel és a társadalmi-gazdasági jólléttel. "A gyakorlatban az állampolgárságnak ez a három kérdése fokozatosan fejlődött: az egyéni és emberi jogok elfogadása vezetett a társadalmi mozgalomhoz a politikai részvételért, ami ezután magával hozta a társadalmi-gazdasági jóléttel kapcsolatos fejlődést… Számos kérdés, ami központi jelentőségűnek bizonyult a nemzeti állampolgáriságról folytatott hosszú vitában, a homlokterében áll a jelenlegi törekvéseknek is, melyek igyekeznek a társadalmi-gazdasági fejlődés globális erőit konstruktívabb irányba fordítani. Talán eljött az idő, hogy nyíltan a globális állampolgáriságra összpontosítsuk a figyelmünket." (1995b: 168)

Az ENSZ csúcstalálkozók: szociálpolitika és a társadalmi fejlődésről szóló dialógus

Az 1. fejezetben a mellett érveltünk, hogy párbeszédre van szükség a szociálpolitika és a fejlődéskutatás tudományterületei között.

Az előbbi kizárólag a fejlett, míg az utóbbi a fejlődő világgal foglalkozik, ami akadályává válik a kreatív gondolkodásnak és a megfelelő politikai fejlődésnek a szűkülő globalizált világban. A Dél a jólét fejlesztésének más modelljét dolgozza ki, mint ami az Észak stabil jóléti államaira jellemző. A globális egyenlőtlenség fennmaradása új gondolkodást követel az Észak és a Dél közötti újraelosztási mechanizmusokról. A jólét jövője nagy valószínűséggel mindenütt eltérő lesz a múltban megszokottól, és magával hozza a közös megértést és politikai előírásokat olyan elemzők körében, akik hagyományosan a Föld eltérő részeire összpontosítottak. A posztkommunista társadalmak eseményei, melyeket a következő fejezetben tárgyalunk, tovább fogják erősíteni ezt a folyamatot.

A fejlődéskutatás és a szociálpolitika együttgondolkodásának szükségessége tükröződik a tengerentúli fejlődés ügyeivel foglalkozó brit kormányhivatalhoz (Overseas Deevelopment Administration) tartozó társadalmi fejlődés szakértők új gondolataiban. Egy 1995-ös szemináriumon a szociálpolitika olyan definícióját igyekeztek kidolgozni, ami a fejlődéskutatás szakemberei számára is elfogadható. A következő meghatározást fogadták el: „Szociálpolitika bármely olyan politika, amit nemzetek fölötti, állami, helyi vagy közösségi szinten hoznak létre, amit alátámaszt egy, a társadalomról szóló elképzelés, és amely – ha operacionalizálják – érinti az állampolgárok arra vonatkozó jogait vagy képességét, hogy kielégítsék életszükségleteiket” (ODA, 1995b: 206). A szociálpolitikának ez a megközelítése, amit az elemzők mind a fejlett, mind a fejlődő országok esetében használhatnak, megerősíti, hogy a szociálpolitika tanulmányozóinak ugyanúgy, mint a fejlődéskutatás szakértőinek alaposan ismerniük kell az ENSZ Gazdasági és Társadalmi Bizottságának munkáját, és azt a tevékenységet, amit ez a bizottság az utóbbi időkben számos, a fejlődés aspektusairól szóló csúcstalálkozón kifejtett.

Az ENSZ 1995-es, Koppenhágai Csúcstalálkozója a Társadalmi Fejlődésért csak a legutóbbi, de a legjelentősebb volt a közelmúlt találkozói közül. 1990-ben volt az Oktatás Mindenki Számára Világkonferencia és a Világtalálkozó a Gyermekekért. 1992-ben tartották Rióban a Fejlődési Csúcstalálkozót. 1993-ban Bécsben volt az Emberi Jogi Világkonferencia és 1994-ben a Népesség és Fejlődés Nemzetközi Konferencia. Az 1995-ös csúcstalálkozó átfogó témája

tükrözte viszont a nagy jelentőségű globális egyetértést arról, hogy a szegénység, a társadalmi kirekesztés és a társadalmi fejlődés kérdéseivel Északon és Délen egyaránt foglalkozni szükséges.

Mindazok a különböző szervezetek, melyeket már leírtunk ebben a fejezetben, számos nem kormányzati szervezettel együtt működtek közre az 1994-ben zajló előkészítő bizottságok munkájában, majd az 1995-ös koppenhágai találkozón a nyilatkozattervezet és az akcióterv kidolgozásában. A tervezetben számos olyan messze ható és radikális javaslat szerepelt, majd került napirendre, ami végül a konferencián lobbizó eltérő nemzeti, regionális és szervezeti politikai érdekek nyomására kimaradt a végső változatból. A tervezetben például szerepelt egy, a pénzügyi tranzakciókhoz kötődő új globális adó bevezetése, amiből a társadalmi fejlődést lehetett volna finanszírozni, és amit az UNDP jelentést készítő irodája támogatott (UNDP, 1994), ez viszont a tárgyalások során lekerült a napirendről. Elvetették azt a 20/20-as javaslatot - melyet például az UNICEF védett igen erőteljesen - is, amely szerint az Észak a segélyek 20%-át a szociális célokra nyújtaná, míg a Dél államai vállalják, hogy közkiadásaik 20%-át szintén a társadalmi fejlesztésre fordítják. Az adósságteher csökkentése iránti erős elkötelezettség vállalását célzó törekvések is elhaltak. Viszont haladást értek el abban, hogy a csúcs megvalósítandó célokként ismét megerősítette az ILO normákat, valamint elérték annak elismerését, hogy az egyik országban tapasztalt szegénység és a kirekesztés nem pusztán az adott ország szuverenitásának kérdése, hanem globálisan megoszló felelősség (a csúcstalálkozónak valamint utóéletének részletesebb áttekintésére lásd UNRISD, 1995b). Fontos tény, hogy a radikális javaslatok némelyike nem pusztán a liberálisabb északi országok ellenállásán bukott el, hanem a déli G77 csoportba tartozó országok egy részének szembehelyezkedése miatt is. Sok fejlődő ország vezetője nem akart például elköteleződni a 20/20-as megállapodás mellett. A társadalmi reform-elképzelésekért folyó harcot ugyanúgy meg kell nyerni a Délen, mint az Északon.

A csúcstalálkozó végül a következő kötelezettségeket vállalta:
1. kötelezettség. Kötelezettséget vállalunk arra, hogy olyan gazdasági, politikai, társadalmi, kulturális és jogi környezetet teremtünk, ami képessé teszi az embereket a társadalmi fejlődés elérésére.
2. kötelezettség. Kötelezettséget vállalunk arra, hogy a világszegénység megszüntetésén dolgozunk, határozott nemzeti akciókkal és nemzetközi együttműködéssel, mert ez az emberiség etikai, társadalmi, politikai és gazdasági kötelessége.
3. kötelezettség. Kötelezettséget vállalunk arra, hogy elősegítjük a teljes foglalkoztatás céljának teljesülését, mivel ez alapvető prioritása a gazdaság- és szociálpolitikánknak, és képessé teszünk minden férfit és nőt arra, hogy biztonságos és fenntartható megélhetést teremtsen magának szabadon választott alkotó foglalkoztatással és munkával.
4. kötelezettség. Kötelezettséget vállalunk arra, hogy elősegítjük a társadalmi integrációt olyan társadalom építésével, ami stabil, biztonságos és igazságos, és ami valamennyi emberi jog tiszteletben tartásán és védelmén, a hátrányos megkülönböztetés elutasításán, a tolerancián, a különbözőség tiszteletén, az esélyegyenlőségen, a szolidaritáson, a biztonságon és részvételen alapul, ezeket minden ember számára biztosítja, beleértve ebbe a hátrányos helyzetű és veszélyeztetett csoportokat és személyeket is.
5. *kötelezettség.* Kötelezettséget vállalunk arra, hogy elősegítjük az emberi méltóság legteljesebb tiszteletben tartását, a nők és férfiak egyenlőségének és egyenjogúságának elérését, valamint

hogy elismerjük és növeljük a nők vezető szerepét a politikai, civil, gazdasági, társadalmi és kulturális életben és fejlődésben.
6. *kötelezettség.* Kötelezettséget vállalunk arra, hogy elősegítjük és elérjük a minőségi oktatáshoz való univerzális és egyenlő hozzáférést, a fizikai és lelki egészség elérhető legmagasabb mértékét; mindenki számára biztosítjuk az egészségügyi alapellátást; fokozott erőfeszítéseket teszünk a társadalmi feltételekből fakadó egyenlőtlenségek orvoslására, tekintet nélkül a fajra, nemzetiségi hovatartozásra, nemre, korra és fogyatékosságra; törekszünk a kultúra fejlődésben betöltött szerepének erősítésére; megőrizzük az emberközpontú, fenntartható fejlődés alapjait, valamint hozzájárulunk az emberi erőforrás teljes fejlődéséhez és a társadalmi fejlődéshez. Ezeknek a tevékenységeknek a célja a szegénység megszüntetése, a kielégítő és alkotó munka támogatása, valamint a társadalmi integráció fejlesztése.
7. *kötelezettség.* Kötelezettséget vállalunk arra, hogy felgyorsítjuk a gazdasági, társadalmi és emberi erőforrás fejlődését Afrikában és a legkevésbé fejlett országokban.
8. *kötelezettség.* Kötelezettséget vállalunk annak biztosítására, hogy a szerkezetátalakítási programokról szóló megállapodásokba belefoglaljuk a társadalmi fejlődésre vonatkozó, különösen a szegénység megszüntetésével, a teljes és hatékony foglalkoztatással, valamint a társadalmi integráció erősítésével kapcsolatos célokat.
9. *kötelezettség.* Kötelezettséget vállalunk arra, hogy jelentősen növeljük és/vagy hatékonyabban hasznosítjuk a társadalmi fejlesztésre rendelkezésre álló forrásokat, mert ezáltal lehet elérni a csúcstalálkozó céljait, mindezt pedig nemzeti akciókkal, valamint regionális és nemzetközi együttműködéssel valósítjuk meg.
10. *kötelezettség.* Kötelezettséget vállalunk a társadalmi fejlődés érdekében létrehozott nemzetközi, regionális és szubregionális együttműködés kereteinek javításáért és erősítéséért, a partnerség szellemében, az Egyesült Nemzetek Szervezetével és más multilaterális intézményekkel karöltve.

A csúcstalálkozót közvetlenül követő értékelések között voltak, amelyek szerint az semmit sem tett a szegényekért (Eve-Ann Prentice, The Times, 13 March 1995), míg mások úgy vélekedtek, hogy "[a csúcstalálkozó] emlékezetes marad, mint az a hely, ahol a pénzügyi mammon teret veszített…, sikerült megakadályozni azok kísérletét, akik a társadalmi fejlődést pusztán a gazdasági növekedés terminusaiban akarják értelmezni…, az akcióterv biztosíthatja, hogy a Világbank és az IMF teljesítményét többé már ne pusztán szűk gazdasági értelemben ítéljék meg, hanem azt is vizsgálják, milyen hatással van a világ szegényeinek alapvető jogaira, hiszen saját szavaik szerint ezek érdekeit szolgálják." (Patricia Feeney, Oxfam, Guardian, 13 March 1995)

A következő részösszefoglalás megállapításaira hivatkozni fogunk és továbbfejlesztjük ezeket a 6. fejezetben. Először is a csúcstalálkozó volt az, ahol valóban elindult a globális vita a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap szociális kérdés fényében történő megreformálásának és szabályozásának mikéntjéről. A vita hosszú és nehéz lesz. Az ENSZ munkatársai a Gazdasági és Szociális Bizottságot akarják majd erősíteni. A északi reformerek és néhány déli kormány majd az ENSZ Gazdasági és Biztonsági Tanácsává akarja átalakítani ezt a szervezetet, amely így hitelesebb lesz, a Világbank és az IMF szemében. A Világbank továbbra is jogot formál majd arra, hogy mivel társadalomfejlesztő és szegénységellenes politikát folytat, ő lehessen a globális szociális minisztérium. Másodszor, a csúcstalálkozón elismerték a globális nem kormányzati szervezeteket az ENSZ demokratikus ellenőrzésének eszközeiként. Az 5. fejezetben fogjuk vizsgálni ennek pozitív és negatív aspektusait. Harmadszor, megteremtődtek az alapjai a globális hatalmi harcnak, mely a gazdasági és társadalmi fejlődés alternatív stratégiáiért folyik majd,

Európa és néhány déli, a szociális szabályozásban kevésbé érdekelt ország szövetsége között. Az új Déli Központ munkája – mellyel sok fejlődő ország körében igyekszik ebben az ügyben elérni a paradigmaváltást – kulcsfontosságú eleme lehet a jövő globális politikájának. Végül, a csúcstalálkozón világossá vált a Világbank és az IMF politikai stratégiája. Az 1980-as évek felhívására válaszolva, hogy vegyék komolyan a szegénységet, ma már korrekt módon kijelenthetik, hogy van szociálpolitikájuk, és hogy ezt a déli (és keleti) irányultságú "védelmi hálós" szociálpolitikát fel fogják használni némely északi jóléti állam konzervativizmusának megkérdőjelezésére. „Miért ne tanulhatna az Észak a Déltől és Kelettől?" – válaszolta a Világbank humán erőforrás ügyekkel foglalkozó elnökhelyettese, Armeane Choksi, mikor erről a témáról kérdezték Koppenhágában.

Következtetések: disszonáns hangok a globális arénában?

Ebben a fejezetben azt a folyamatot láttuk, melynek során mára globális dimenzióba került az a kérdés, hogy miképp biztosítsunk jólétet mindenki számára globális, regionális és nemzeti szinten. A fejezet a jólét jövőjéről szóló azon eltérő elképzelésekre összpontosított, melyek a vezető globális, regionális nemzetek fölötti és kormányközi szervezetektől hangzottak el. Nincs konszenzus, annak ellenére sincs, hogy az ENSZ csúcstalálkozón laza egyetértés mutatkozott a tekintetben, hogy fontosak a társadalmi fejlődés ügyei. Az elemzés annak bemutatására összpontosított, hogy egy szervezeteken belüli és szervezetek közötti diskurzus alakult ki a gazdaság- és szociálpolitika globalizálódó környezetben követendő irányáról. A következő két fejezet konkrétabban fogja elemezni ezt a vitát, összefüggésben azokkal a specifikusabb tanácsokkal, amelyeket a kelet-európai és a korábbi Szovjetunióhoz tartozó országoknak ajánlottak a „kommunizmusból" a kapitalizmus egy válfajára való átmenetük során. Együtt elemezzük ezeknek a szervezeteknek a jövedelem-fenntartó politikával kapcsolatos meglátásait azoknak az eszközöknek a vizsgálatával, amelyek e szervezetek rendelkezésére állnak a nemzeti politikák befolyásolására. Az 5. fejezetben a vizsgálatot kiterjesztjük a nemzetközi nem kormányzati szervezetekre, melyek a korábbi Jugoszláviában működnek. Az utolsó fejezetben térünk vissza a globális szociálpolitikai diskurzusra és a lehetséges globális intézményi és politikai reformokra, melyek ezekből a vitákból kinőhetnek.

IRODALOM

Ahmad, S.E. (1993) 'Poverty, Demographic Characteristic and Public Policy in C.I.S. Countries'. IMF Working Paper WP/93/9, IMF, Washington.

Atkinson, A. T. and Morgensen, G.V. (1993) *Welfare and Work Incentives*. Oxford, Clarendon Press.

Barr, N. (ed.) (1994*) Labour Market and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond.* Oxford, Oxford University Press.

Beattie, R. and McGillivray, W. (1995) 'A Risky Strategy: Reflection on the World Bank Report *Averting the Old Age Crisis', International Social Security Review*, 48(3/4).

Boardman, R. (1994) *Post-Socialist World Orders: Russia, China and the UN System*. London, Macmillan.

Brown B. S.(1991) *The US and the Politization of the World Bank.* London Kegan Paul.

Bruno, M. (1992) *Stabilization and Reform in Eastern Europe: A Preliminary Evaluation*, IMF, Staff Papers, vol. 39, no. 4.

Burley, A.M. (1993) 'Regulating the World: Multilateral International Law and the Protection of the New Regulatory State', In J.G. Ruggi (ed.), Multilateralism Matters? New York, Columbia University Press.

Camillieri, J.A. and Falk, J. (1992) *The End of Sovereignty*. Cheltenham: Edward Elgar.
Cavangh, J. et al., (eds.) (1994) '*Beyond Bretton Woods: Alternatives to the Global Economic Order'*. London: Pluto.

Chand, S.K. and Shome, P. (1995) 'Poverty Alleviation in Financial Programming Framework: and Integrated Approach', MF Working Paper WP/95/29, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington.

Chu, K. and Gupta, S. (1993) 'Protecting the Poor: Social Safety Nets during Transition', *Finance and Development*, 30(2).

Cichon, M. (1994a) 'Financing Social Protection in Central and Eastern Europe: Safeguarding Political and Economical Change', in *Restructuring Social Security in Central and Eastern Europe*. Geneva, ILO.

Cichon, M. (1994b) 'Social Protection in Transition Economies. From Improvisation to Social Concept', Policy Discussion paper, ILO, Geneva.

Cichon, M. (1996) 'The Aging Debate in Social Security: Barking Up the Wring Tree'. Unpublished manuscript, ILO, Geneva.

Cichon, M. and Samuel, L. (eds.) (1995) *Making Social Protection Work: The Challenge of Tripartism in Social Governance for Countries in Transitio*n. Budapest, ILO CEET.

Collingworth, T. et. al. (ed.) (1994) 'Time for New Global Deal', *Foreign Affairs*, 73(1).
Cornia, G. et al. (1987) *Adjustment with a Human Face*. Oxford, Clarendon Press.

Council of Europe (1995a) *The Council of Europe: Achievement and Activities.* Strasbourg: Council of Europe.

de Senarclens, P. (1993) 'Regime Theory and the International Organizations', *International Social Science Journal*, 138 (November).

de Vries, B.A. (1996) 'The World Bank' Focus on Poverty', in J,M. Griesgaber and B.G. Gunter (eds.), *The World Bank*. London: Pluto.

Esty, D.C. (1994) *Greening the Gatt: Trade, Environment and the Future*. Washington: Institute for International Economics.

European Commission (1993a) *Growth, Competitiveness and Employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, Brussels, European Commission.

European Commission (1995b) *Social Protection in Europe*, Brussels, European Commission.

George, S. and Sabelli, F. (1994) *Faith and Credit: The World Bank's Secular Empire.* London: Penguin.

Ghai, D. (1991) *The I.M.F. and the South: Social Impact of Crisis and Adjustment*. London and New Jersey: Zed.

Goldstein J. (1993) 'Creating the GATT Rules: Politics, Istitutions and American Policy', in J.G. Ruggie (ed.) Multilateralism Matters? New York, Columbia University Press.

Graham, C. (1994) *Safety Nets, Politics and the Poor*. Washington: Brookings Institute.

Grinspin, C. and Cameron, M.A. (eds.) (1993) *The political Economy of North American Free Trade.* London: Macmillan.

Haas, P. (1992) 'Epistemic Communities and International Policy Co-ordination', special issue of *International Organization*, 46 (Winter).

Haggard, S. and Kaufman, R.R. (1992) *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hardy, D.C. (1991) *Soft Budget Constrains, Firm Commitments and the Social Safety Net*. Washington: IMF.

Held, D. (1995) *Political Theory Today*. Cambridge: Polity.

Hirst, P. and Thompson, G. (1996) *Globalization in Question*, Cambridge: Polity.

Hodges, M. and Woolcock, S. (1993) 'Atlantic Capitalism versus Rhine Capitalism in the European Community', *West European Politics*, 16.3.

Huber, E. and Stephens, J.D. (1993) 'The Future of the Social Democratic Welfare State: Option in the Face of Economic Internationalization and European Integration'. Paper prepared for the Conference on Comparative Research on Welfare States in Transition, International Sociological Association, 9-12 September.

Hulse, M. (1995) 'The Council of Europe's Role in Influencing Post-Communist Social Policy', Paper presented to the Fifth World Congress of East-European Studies, Warsaw, 6-10 August.

ILO (1995c) *Report of the Director-General: Fifth European Regional Conference*, Warsaw, ILO, Geneva.

IMF (1992) Statement by IMF on the Realization of Economic, Social and Cultural Rights. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1992/57 of 14 September .

IMF (1994) *Annual Report, 1994*. Washington: IMF.

IMF (1995a) *Social Dimensions of Change: The IMF's Policy Dialogue*. Contribution to the World Summit on Social Development. Washington: IMF.

Jolly, R. (1991) ‘Adjustment with Human Face: A UNICEF Record and Perspective on the 1980s’, *World Development*, 19(12)

Jonsson, C. (1993) ‘International Organization and Co-operation: An International Perspective’, *International Social Science Journal*, November: 138.

Killick, T. and Malik, M. (1991) Country Experiences with IMF Programmes in the 1980s. ODI Working Paper 48. London: Overseas Development Institute.

Koivusalo, M. and Ollilah, E. (1997) *International Organizations and Health Policy*. London: Zed.

Kopits, G. (1993)’Towards a Cost-Effective Social Security System’, in *The implication for Social Security of Structural Adjustment Policies*. Studies and Research 34. Geneva: ISSA.

Kopits, G. (1994) ‘Social Security in Economies in Transition’, in *Restructuring Social Security in Central and Eastern Europe: A Guide to Recent Developments, Policy Issues and Options.* Geneva: ISSA.

Leibfried, S. (1994) ‘The Social Dimensions of the EU: En Route to Positively Joint Sovereignty’ *Journal of European Social Policy*, 4(4).

Luard, E. (1990) *Globalization of Politics*. London: Macmillan.

Meehan, E. (1993) *Citizenship in the European Community*. London: Sage.

Nelson, J.M. (1992) ‘Poverty, Equity and the Politics of Adjustment, in S. Haggard and P.R. Kaufman (eds.) *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

ODA (1995b) ‘ Social policy Research for Development’, Report prepared for the ODA’s Economic and Social Committee for Overseas Development (ESCOR).

OECD (1981) *The Crisis of Welfare*. Paris: OECD.

OECD (1988a) *Reforming Public Pension*. Social Policy Studies 5. Paris: OECD.

OECD (1990b) *Health Care System in Transition: A Search for Efficiency.* Social Policy Studies 7. Paris: OECD.

OECD (1991f) *A Study of the Soviet Economy.* Paris: OECD with IMF, EBRD and World Bank.

OECD (1992a) *Annual Report of the OECD.* Paris: OECD.

OECD (1993a) *The Transition from Work to Retirement.* Social Policy Studies 16. Paris: OECD.

OECD (1993b) ‘Challenge for the Mid 1990’s: Development Centre’s Programme for 1993-1995’. OECD Development Centre, Paris

OECD (1993f) ‘Employment/Unemployment Study’. Report by the Secretary-General, Doc. OEDE/GD(93)102, Paris: OECD.

OECD (1994a) *New Orientation for Social Policy.* Social Policy Studies 12. Paris: OECD.

Pauly, L.W. (1994) ‘ Promoting Global Economy: The Normative Role of the I.M.F.’, in R.Stubbs and G.R.D. Underhill (eds.) *Political Economy and the Changing Global Order*. London: Macmillan.

Plant, R. (1994) ‘Labour Standards and Structural Adjustment in Hungary’. Occasional paper 7, Interdepartmental Project on Structural Adjustment, ILO, Geneva.

Roberts, A. and Kingsbury, B. (1989) *UN, Divided World*, Oxford: Clarendon Press.

Rodgers, G. (ed.) (1995) *The Poverty Agenda and the ILO: Issues for Research and Action*. Geneva: ILO.

Rodriguez, E. and Griffith-Jones, S. (1992) *Cross Conditionality Banking Regulation and Third World Debt*. London: Macmillan.

Standing, G. (1992) 'Restructuring for Distributive Society in Central and Eastern Europe'. Document prepared for the Conference 'Towards Competitive Society in Central and Eastern Europe: Social Dimensions'. Kellokoski, Finland, September. ILO, Geneva.

Strang, D. and Chang, P.M.Y. (1993) 'The ILO and the Welfare State: Institutional Effects on National Welfare Spending', *International Organization*, 47(2).

Tanzi, V. (ed.) (1992) *Fiscal Policies in Economies in Transition*. Washington: IMF.

Tanzi, V. (1993) Transition to Market: Studies in Fiscal Reform. Washington: IMF.

UNDP (1992) Human Development Report 1992. New York: Oxford University Press.

UNDP (1994) Human Development Report 1994. New York: Oxford University Press.

UNICEF (1995a) The State of the World Children 1995. New York: UNICEF.

UNRISD (1995b) *States of Disarray: The Social Effects of Globalization*. Report for the World Summit on Social Development. Geneva: UNRISD.

Van Parijs, P. (1995) 'Basic Income and the Two Dilemmas of the Welfare State'. *The Political Quarterly*, 67(1).

Weale, A. (1994) 'Social Policy and the EU', *Social Policy and Administration*, 28(1): 5-19.

Woolcock, S. (1995) 'The Trade and Labour Standards Debate: Overburdening or Defending the Multilateral System?' Paper for the CRUSA/RIIA Study Group, October.

World Bank (1993f) 'Development Issues'. Presentation to the 47th Meeting of the Development Committee, 27 September, Washington.

World Bank 1994b *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. World Bank Policy Research Report. New York: Oxford University Press.

World Bank (1995b) *Hungary: Structural Reforms for Sustainable Growth*. Washington: World Bank Country Study.

World Bank (1993d) Investing in People: The World Bank in Action. Washington: World Bank.

Bob Deacon

A VILÁGBANK SZOCIÁLPOLITIKÁJA*

E fejezet tartalma:

- Rövid áttekintés a nemzetközi szervezetek nemzeti szociálpolitikákat befolyásoló szerepéről.
- A Világbank egyes országokban végzett szociálpolitikai tanácsadó tevékenységének bemutatása öt címszó szerinti csoportosításban: szegénységenyhítés, nyugdíjpolitika, társadalomfejlesztési politika, egészségügyi és oktatási szolgáltatások szervezése.

A 2., 3., és 4. fejezet áttekintése

A nemzetközi szervezetek számos csatornán keresztül befolyásolják a nemzeti politikát:

- kutatás, menetrend meghatározása, tudáskeretek kialakítása;
- politikai alapú kölcsönzés és feltételekhez kötött projektek;
- globális eljárások, szabályok és normák meghatározása.

Ennek és a következő két fejezetnek az a célja, hogy kritikusan megvizsgálja azokat a szociálpolitikai tanácsokat, amelyeket a Világbank, az IMF, az OECD, az ENSZ, a WHO és más nemzetközi szervezetek adnak az országoknak. Részben olyan alapelvek és normák letéteményeseinek tekintjük ezeket a szervezeteket, amelyek bizonyos szintű politikai autonómiát ruháznak a titkárságaikra és saját jogon szerepelnek a nemzetközi színpadon. Ez nem jelenti azt, hogy e szervezetek politikája részben ne tükrözné a nagy államok érdekeit. A hegemón állam gyakran domináns szerepet játszik a nemzetközi szervezetek politikájának alakításában (Boas and McNeill, 2004). Így az a kérdés, hogy a nemzetközi szervezetek szociálpolitikai tanácsai egy univerzális, szociáldemokrata jellegű, vagy inkább egy reziduális, szelektív, liberális szociálpolitikai álláspontot tükröznek-e. Az-e a helyzet, hogy globális konszenzus alakul ki a nemzetközi szervezeteken belül és e szervezetek között, ami a globalizáció korszakában erős nyomást gyakorol az országokra egyik vagy másik jóléti modell megvalósítására, vagy inkább vitákról és versengésről szól a történet?

A Világbank, a Nemzetközi Valutaalap és az ENSZ szervezetei régóta hirdetik, hogy segítséget nyújtanak az alacsonyabb gazdasági fejlettségű országoknak a lakosságuk jóléti szükségleteinek jobb kielégítése érdekében. A Világbank és a Nemzetközi Valutaalap ezzel kapcsolatos "tanácsai" sok esetben az 1980-as és korai 1990-es években *strukturális kiigazításként* ismertté vált folyamathoz kötődtek, amely során az országokat a kölcsönök fejében arra kényszerítették, hogy a költségvetési egyensúly magvalósításához csökkentsék a túlzottnak minősített közkiadásaikat és - gyakran export-vezérelt növekedéssel - tegyék lehetővé a magángazdaság fejlődését. E "Washingtoni Konszenzus" néven elhíresült "tanács" véget vetett annak a korábbi

---

* *Bob Deacon: The social policy of the World Bank, in Bob Deacon Global Social Policy and Governance, SAGE 2007, 24-46.*

időszaknak, amelyben egyes országok importhelyettesítő stratégiával védték az iparukat. Általában véve elmondható, hogy a domináns nemzetközi szervezet által adott domináns nemzetközi tanács inkább az amerikai, mint az európai modellre emlékeztető reziduális, célzott szociálpolitikát képviselte. Az ILO-n és az ENSZ néhány más szervezeten belül ezzel szemben megtalálhatók voltak annak a nézetnek a képviselői, mely szerint a szociális kiadások a társadalmi kohézió eszközei és fontos beruházást jelentenek a humán tőkébe. Különösen az ILO támogatta a szociális védelem konzervatív-korporatív típusát. Az OECD azt hangsúlyozta, hogy bizonyos állami jóléti kiadásokat szükséges beruházásnak kell tekinteni. Talán az UNICEF kivételével egyetlen nemzetközi szervezetről sem mondható el, hogy a skandináv országokra jellemző redisztributív jellegű szociálpolitikát pártolta volna.

A nemzetközi szervezetek posztkommunista országok szociálpolitikájának alakításában játszott szerepéről szóló korábbi tanulmányunkban kollégáimmal együtt arra a következtetésre jutottunk, hogy "a kommunizmus összeomlása következtében a globális szereplők számára a szociálpolitika alakítására teremtődött lehetőséget lelkesen kihasználta a Világbank domináns liberális kurzusa. Elsősorban az instabil területeken szerepet biztosítanak a szociális fejlesztés terén tevékenykedő NGO-knak és velük szövetségben alakítják ki a jövő szociális biztonsági hálóját. A sok déli és egyes kelet-európai kormányok politikai támogatásával kiegészülő NGO támogatás erős kihívást jelent az univerzális és szociális biztonság-központú jóléti államok EU-ban, az ILO-ban és kisebb számban a Világbankban található híveinek." (Deacon, 1997: 197)

Mint ebben és a következő két fejezetben láthatjuk, e következtetés még mindig megállja a helyét, bár a vita egyes résztvevőinek álláspontjában érdekes változások figyelhetők meg. Az IMF komolyabban veszi a globalizáció szociális dimenzióját, felvetve, hogy bizonyos mértékű méltányosság a gazdasági növekedésre is áldásos hatással van. A Világbank egyrészt világosabban fogalmazza meg a szociális védelemről a globalizáció összefüggésében vázolt kockázatmenedzselő álláspontját, másrészt viszont hajlik a közkiadások korábbinál erősebb támogatására. Az OECD most arra figyelmeztet, hogy a globalizáció nem kevesebb, hanem több szociális kiadást igényelhet. Az ILO-n belül annak jeleit láthatjuk, hogy a szervezet engedményeket tesz a Világbank szociális biztonsággal kapcsolatos nézeteinek, ugyanakkor viszont fontos új eszméket alakít ki az "alulról építkező univerzalizmusról". Legutóbb az e téren korábban halványabb szerepet játszó WTO azon javaslata keltett figyelmet, mely szerint kívánatos az egészségügyi és szociális szolgáltatások globális piacának kialakítása.

A Világbank: a célzott szegénységenyhítéstől a nyugdíjprivatizáción és a közszféra hatékonyság-javításán keresztül az emberek képessé tevéséig?

Egy egész könyv kellene ahhoz, hogy elmondjuk a Világbank szociálpolitikát befolyásoló tevékenységéről szóló teljes történetet. Ez részben amiatt van, mert a szociálpolitikai tevékenysége és befolyása változott az évek folyamán, részben pedig mert maga a Világbank is összetett szervezet, amelyben több részleg foglalkozik a szociálpolitika egyes aspektusainak kimunkálásával, végül pedig mert az ilyen feladatokat ellátó részlegek a Bankon belül a műveleti tevékenységet végző részlegektől elkülönülten működnek. Előfordulhat, hogy az egyes országokban folytatott konkrét műveleti tevékenység során csak részben veszik figyelembe, vagy teljesen figyelmen kívül hagyják az elméleti részlegek által kidolgozott politikákat.

A szervezetrendszer legmagasabb szintjén a Világbank Csoportnak három olyan része van, amely érdekelhet bennünket: a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (International Bank for Reconstruction and Development - IBRD), amely programok finanszírozásához nyújt kölcsönöket, általában bizonyos feltételekhez kötötten; a Nemzetközi Fejlesztési Társulás (International Development Association - IDA), amely alacsony kamatú kölcsönöket nyújt a fejletlen országoknak; és végül az a részleg, amely gyakran elkerüli a szociálpolitikai elemzők figyelmét: a Nemzetközi Pénzügyi Társaság (International Finance Corporation - IFC), amely a magánszektor fejlesztéséhez nyújt támogatást. Akik a Világbankról írnak, általában az IBRD-t és az IDA-t értik rajta, míg a "Világbank Csoport" elnevezést fenntartják az összes ide tartozó szervezet megjelölésére.

A Világbankon (IBRD-n és IDA-n) belüli alsóbb szervezeti szinten 1996 óta jelentősen átalakultak a bennünket érdeklő részlegek. Azelőtt három osztály - Környezetvédelmi, Oktatási és Szociálpolitikai - és a Fejlesztés-gazdaságtani Osztály tartozott ezek közé. A szociálpolitikai kérdések többségével az Oktatási és Szociálpolitikai Osztály foglalkozott, a következő témákra összpontosítva: munka-intenzív növekedés, oktatási és egészségügyi beruházások, és a szegényeknek nyújtandó, akkoriban helytelenül értelmezett biztonsági hálóval összekötött nyugdíjreform. A Környezetvédelmi Osztályon belül tevékenykedő "eretnekekből" álló kis "szociálpolitikai tematikus csoport" azonban antropológiaibb jellegű megközelítést választott a szegénység megértéséhez, és úgy gondolta, hogy a szegénység enyhítéséhez társadalmi és politikai változások kellenek.

1996-ban egy nagyobb reform eredményeként öt "hálózat" jött létre:

- Pénzügyek, Magánszektor és Infrastruktúra (Finance, Private Sector and Infrastructure - FPSI)
- Környezeti és Szociális Szempontból Fenntartható Fejlődés (Environmentally and Socially Sustainable Development - ESSD)
- Szegénységcsökkentés és Gazdaságirányítás (Poverty Reduction and Economic Management - PREM)
- Működési Alapszolgáltatások (Operational Core Services - OCS)
- Humán Fejlesztési Hálózat (Human Development Network - HD)

A PREM a Világbank szegénységgel kapcsolatos munkájának fő színtere, különösen a szegényebb országok vonatkozásában. Több speciális csoportot tartalmaz, köztük a Társadalmi Nem Csoportot (Gender Group).A Bank szociálpolitikai kiadványainak többsége a Humán Fejlesztési Hálózaton belüli következő három csoporton belül jön létre:

- Egészség, Élelmezés és Népesség
- Oktatás
- Szociális Védelem

Mindegyik csoport kialakított egy szektorális stratégiát, amelyek a Bank szociálpolitikájának egy-egy elemét jelenítik meg. Új szervezeti keretek között továbbra is tevékenykednek az ESSD Társadalomfejlesztési Szekciójának "szociálpolitikai eretnekjei" is (Davis, 2004). 2005-ben megalakították a később bemutatandó "Társadalomfejlesztési Operatív Terv: az Emberek Képessé Tevése az Intézmények Átalakításával" ("Social Development Operational Plan: Empowering People by Transforming Institutions") elnevezésű csoportot (World Bank, 2005d).

Legalábbis a Bank közmegítélése szempontjából nagy jelentőségűek az évente publikált Világfejlődési Jelentések (World Development Reports - WDR), amelyek közzétételét sok belső és újabban külső formális konzultációs folyamat előzi meg. Számunkra különösen fontosak a következő kiadványok: a szegénységgel foglalkozó WDR 1990 on Poverty (Word Bank, 1990) és WDR 2000/2001 on Poverty (World Bank, 2001a), a szegényeknek nyújtott szolgáltatásokról szóló WDR 2004 Making Services Work for Poor People (World Bank, 2003c), és az egyenlőtlenséget elemző WDR 2006 on Inequality (World Bank, 2005a). Mindezeken kívül van még a Világbank Intézet (World Bank Institute), gyakran ezt az intézményt használják arra, hogy az egyes országok miniszteriális képviselőinek részvételével folyó műhelybeszélgetéseken "eladják" a Bank politikáját.

Szegénységenyhítés: a szociális biztonsági rendszer elleni támadás eszközéül használt biztonsági hálóktól a méltányosság új keletű középpontba helyezéséig

Margaret Thatcher megválasztása Nagy-Britanniában és Ronald Reagané az Egyesült Államokban jelezte a számos fontos OECD országon belüli jobboldali váltást, ami hatással volt a Világbank szociálpolitikai gondolkodására is. Hasonló fontosságú volt az 1982 után kialakuló adósságválság. A válság Latin-Amerikában kezdődött, megjelent Törökországban, a Fülöp-szigeteken és sok afrikai országban is. Az emelkedő kamatszintek, a második olajválság és a világgazdaság növekedésének 1980-as évek elején történt lelassulása megfordították az 1970-es éveknek azt a trendjét, amely révén a fejlődő országok hatalmas magánkölcsönöket kaptak.

A magántőke-források szűkössége növelte a Valutaalap és a Világbank fejlődő országokra gyakorolt befolyását. Új ortodoxia alakult ki, amit az IMF, a Világbank és az amerikai kormány székhelye után "washingtoni konszenzusnak" neveztek el. Az új érvelés szerint az adósságválság az 1950-es és 1960-as évek befelé forduló, államközpontú fejlesztési stratégiájának a következménye. A fejlődő országok problémája nem a tőkehiány, hanem a forrásokat a közszektorra koncentráló, a magánszektor ösztönzőit torzító, a kereskedelmet és a külföldi beruházásokat korlátozó politika. Az adósságválság korszakának fő újítása a "szerkezeti kiigazításra" vagy "programfinanszírozásra" nyújtott kölcsönök gyors felfutása volt. E kölcsönök célja nem meghatározott programok támogatása, hanem a politikai reformok elősegítése volt. A reformok közé tartozott a makrogazdasági politika - a költségvetési-, monetáris- és valutapolitika - megváltoztatása, valamint számos egyéb intézkedés, a privatizációtól a kereskedelem liberalizálásáig és a pénzügyi szektor reformjáig. Az 1980-as években drámai módon megnövekedett és számos szociálpolitikai kérdésre is kiterjedt a politikai feltételek köre. A politikai feltételek alkalmazásának gyakorlata az 1990-es években is folytatódott, azzal párhuzamosan, ahogy a Világbank jelentős szerepet vállalt a Kelet-Európának, a korábbi Szovjetunió újonnan függetlenné vált köztársaságainak, Kínának és Vietnámnak nyújtott kölcsönzésben.

A strukturális kiigazítások korszakának a szegényekre és a szociális szolgáltatások fejlődő országokon belüli fenntarthatóságára gyakorolt negatív hatása vezetett ahhoz, hogy kezdték megkérdőjelezni az ilyen szerkezeti kiigazításokra adott kölcsönök értelmét. A kritika Cornia és szerzőtársai (Cornia et al., 1987) bírálatával kezdődött egy UNICEF jelentésben (*Adjustment with a Human Face - Emberarcú Kiigazítás*). Részben ennek hatására a Világbank 1990-es, szegénységről szóló jelentése (World Bank, 1990) megnyitotta azt a periódust, amelyben a Bank

kijelentette, hogy *elsődleges* célja a szegénység enyhítése. 1991-ben adták ki az *Assistance Strategies to Reduce Poverty (A szegénység csökkentését célzó támogató stratégiák)* című állásfoglalást. Ezt 1992-ben a *Poverty Reduction Handbook (Szegénységcsökkentési kézikönyv)* követte. A Bank az 1993-as éves jelentésében már azt írhatta, hogy a szociális kérdéseket érintő, szerkezeti kiigazítást finanszírozó kölcsönök részaránya az 1984-1986-os 5 százalékról az 1990-92-es periódusban 50 százalékra nőtt. A Bank vitathatatlanul jelentős részt vállalt a szegény országokban és 1989 után a posztkommunista Kelet-Európában a szegénység csökkentését célzó tevékenységek finanszírozását segítő kölcsönzésben, A kérdés ennek a szegénységellenes politikának a *tartalma*. A Bank a szegények támogatása mellett folytatni akarta a közkiadások korlátozására irányuló kedvenc politikáját, mivel véleménye szerint a szociális védelem állami rendszerei a legjobb esetben koraszülöttek, a legrosszabb esetben pedig nemkívánatosak. Így az volt a kérdés, hogy mit tegyenek azokkal a szegényekkel, akik a kiigazítás gazdasági követelményeinek és kívánalmainak veszélyeztetése nélkül támogathatók. E probléma megoldásaként a Világbank, a Valutaalap és más külső adományozók arra ösztönözték a kormányokat, hogy védjék a szegényeket, de egyúttal figyelmeztették őket arra, hogy szilárdan álljanak ellen a szakszervezetek és a városi népesség követeléseinek.

Lényegében az amerikai reziduális vagy liberális szociálpolitika elveit visszhangzó, *szociális biztonsági hálón* alapuló szegénységenyhítési stratégia fogalmazódott meg. Mint Carol Graham - aki akkor a Bank Humán Erőforrások részlegének vendégkutatója volt - írta a *Safety Nets, Politics and the Poor (Biztonsági hálók, politika és a szegények)* (1994) című könyv borítóján: "Ahelyett, hogy a szervezett érdekcsoportokra - például a közszektor szakszervezeteire - koncentrálnak, amelyek sokat veszíthetnek a reformban, a kormányoknak inkább a szegény csoportokkal kellene törődniük, akik alig, vagy egyáltalán nem kapnak állami juttatást. Ennek révén a szegények, a biztonsági hálóhoz kötődő juttatások megszervezését kérve az államtól, érdekeltté válhatnak a gazdaság és a közszektor folyamatban levő megreformálásában."

A szervezett munka és az európai korporatív szociális biztonsági rendszerek ellen, és a nagyon szegények mellett - ez volt a szegénység kezelésével kapcsolatos Bankon belüli domináns gondolkodás politikai stratégiája. Az elképzelések szerint szövetséget kell létrehozni a Bank és azon INGO-k - például az Oxfam - között[1], amelyek készek részt venni a legszegényebbek megkeresésében és támogatásában. A szegényekre koncentráló stratégia egyik elemeként a Bank szorgalmazta szociális pénzalapok létesítését. Ezeket a félig autonóm alapokat pénzadományokból töltötték fel és a tervek szerint a kormányok szociális minisztériumainak megkerülésével közvetlen támogatásokat nyújtottak belőlük a szegényeknek. Az is a feladataik közé tartozott, hogy "a helyi NGO-knak, közösségi csoportoknak, kisvállalatoknak és vállalkozóknak nyújtott alacsony összegű támogatásokkal ösztönözzék a fejlesztési kezdeményezésekben való részvételt" (Fumo et al., 2000:9). A vállalkozói képességekkel rendelkező nők gyakran kaptak ilyen támogatást (Subbarao and Bonnergee, 1997). Később azonban négy ok miatt kritizálták ezt a gyakorlatot (Fumo et al., 2000:25; Hall and Midgley, 2004:274): a támogatások a szegények helyett gyakran a proaktív NGO-nál kötöttek ki; nem vették figyelembe a kormányok szegénység ellenes politikáját; kormányzati kiadások

[1] INGO = International Nongovernmental Organization (Nemzetközi nem kormányzati szervezet) Oxfam = eredetileg 1942-ben az angliai Oxfordban alapított, közel száz országban jelen levő, szegényeknek nyújtott adományokat osztó és programokat működtető nemzetközi jótékonysági szervezet. (a ford.)

helyettesítőivé váltak, így például ha egy szociális alap támogatásokat adott az egészségügyi ellátások terén, könnyen előfordult, hogy ezzel párhuzamosan csökkentették az adott területre fordított kormányzati kiadásokat; nem kötötték össze olyan finanszírozási forrásokkal, amik biztosították volna a hosszú távú fenntarthatóságot.

Bár megfogalmazódtak bírálatok a biztonsági háló paradigmával kapcsolatban is, az INGO-kból és tudós körökből érkező kritikák többnyire a politikai feltételekhez kötést *folyamatát*, és nem a biztonsági hálót középpontba állító politika *tartalmát* kifogásolták. 1997-ben azonban a Bank INGO-k és helyi NGO-k részvételével nagy hírveréssel számos országban létrehozta a Kezdeményezés a Szerkezetváltás Közös Felülvizsgálatára (Structural Adjustment Participatory Review Initiative - SAPRI) elnevezésű szervezetet. 2002-ben adták ki a Policy Roots of Economic Crisis and Poverty (A gazdasági válság és szegénység politikai gyökerei) (World Bank, 2002a) című jelentést, amely következtetése szerint a szerkezeti kiigazító programok "hozzájárultak a helyi lakosság elszegényedésének fokozódásához és marginalizálódásához, és növelték a gazdasági egyenlőtlenségeket" (World Bank, 2002a). A jelentést jóval a Bank nézeteinek (a politikai feltételességet legalábbis formálisan felváltó folyamatszempontú feltételesség által jelzett) megváltozása után publikálták, és ez lehetőséget adott a Bank elnökének, James Wolfensohnnak a benne foglaltak elutasítására. Wolfensohn azzal indokolta az elutasítást, hogy a jelentésben foglaltak nem az új helyzetre vonatkoznak (Bretton Woods Project, 2002).

A szerkezeti kiigazító programok korábbi kritikái arra késztették a Bankot, hogy a *politikai feltételességet* (political conditionality) feladva áttérjen a *folyamat feltételességre* (process conditionality). E szerint a szegényeknek, vagy legalábbis az értük tevékenykedő NGO-knak és a civil társadalom egyéb csoportjainak nagyobb beleszólást kellett kapniuk a kormányok szegénység ellenes stratégiájának alakításába. Mindez egybeesett az olyan programok (például Debt Initiative for Heavily Indebted Poor Countries [HIPIC] - Súlyosan Eladósodott Szegény Országok Adósságrendezése) elindításával, amelyek mára már működnek és azt célozzák, hogy enyhítsék a szegény országoknak az 1980-as és 1990-es években felvett kölcsöneik visszafizetésével kapcsolatos terheit. Ezzel párhuzamosan a Bank 1999-ben elindított Átfogó Fejlesztési Keretek (Comprehensive Development Frameworks - CDF) programja kiemelte a nem gazdasági fejlesztési célok - például az élelmezési, egészségügyi és oktatási helyzet - fontosságát. Ekkor egyes elemzők, például Kanbur (aki rövidesen részese lett a Bank szegénység ellenes politikájának kidolgozását célzó sikertelen kísérletnek), úgy gondolták, hogy a Bankon belül megszívlelik a gazdasági növekedés eredményeinek "leszivárgása" tétel által vezérelt évek negatív tanulságait és világosan látják a szerkezeti kiigazítás negatív hatásait. Optimista módon olyan új korszak eljövetelét jövendölték, amelyben a növekedést segítő programok alapjául a méltányossággal és biztonsággal kapcsolatos megfontolások szolgálnak majd (Kanbur and Vine, 2000:102).

Ebben a kontextusban indították el 1999-ben a Szegénység Csökkentés Stratégia Tanulmány (Poverty Reduction Strategy Paper - PRSP) programot. Ennek keretében a civil társadalommal történő konzultációs folyamat eredményeként születő országos helyzetjelentéseket kellett készíteni, amelyek megléte a HIPIC programon belüli adósságenyhítés, vagy az IDA Szegénység Csökkentési és Támogatási Hitel (Poverty Reduction and Support Credit) programjából kapható, kedvező feltételekkel nyújtott kölcsönök előfeltételévé vált. E tanulmány írásának idején több mint 60 ilyen PRSP jelentés van készülőben és sokat már be is fejeztek. A folyamattal

kapcsolatos kritikák hangsúlyozták, hogy a konzultációkban az INGO-k helyi szervezetei és nem a civil társadalom tényleges hazai képviselői vettek részt, és hogy gyakran megkerülték az alapos parlamenti vizsgálódást (Gould, 2005). Az is elhangzott, hogy nem akkor vagy olyan módon fogalmazták meg a jelentéseket, amivel ténylegesen befolyásolhatták volna a kormányok költségvetését. Ezenkívül Charles Gore (2004), az UNCTAD képviselője kiemelte, hogy az e folyamat keretében kialakuló politikák és programok nem sokban különböznek a Bank korábbi időszakban folytatott tevékenységétől. Ez a miatt van, mert a szerzők tudják, hogy továbbra is a Bank jóváhagyásával választják ki őket, és gyanújuk szerint nemigen fogadnák el a nem ortodox megoldásokat, mivel - Kanbur optimizmusával szemben - nem nagyon változott az ortodox szemlélet. Mindez tükrözi azt a politikai eszmék terén megfigyelhető hegemóniát, amit a Bank az elmúlt évtizedekben a Világbank Intézet fennhatósága alatt az állami hivatalnokoknak szervezett műhelybeszélgetések során kialakított.

Ebben a részben végül tanulságos megvizsgálnunk a Bank 2000/2001-es jelentését a világszegénység alakulásáról (World Development Report - WDR - on Poverty). A norvég vezetésű Összehasonlító Kutatási Program a Szegénységről (Comparative Research Programme on Poverty) (CROP, 2000) kitűnő elemzést nyújtott a 2000/2001-es világbankos jelentésről. A kötet több szerzője is felhívta a figyelmet arra, hogy a világbankos jelentés szerzői alapvetően a szegénység jövedelemhiányt hangsúlyozó szűk megközelítéséből indultak ki, amely értelmében csupán gazdasági növekedésre és a "leszivárgást" segítő programokra van szükség azoknak a problémáknak a megoldásához, amelyek már az 1990-es jelentésben is nyilvánvalóak voltak. A norvég kötetben ezzel szemben olyan fejezetek találhatók, amelyek a szegények társadalmi tőkéjével foglalkoznak és ennek lehetséges erősítését tárgyalják. Az összehasonlító kötet szerzői elismerően és egyetértően hivatkoznak Amartya Sen *Development as Freedom* (A fejlődés mint szabadság) (1999) című művére, amely a szegénységet részben a képességek hiányával magyarázza. A szegények képességeit (capabilities) csak úgy erősíthetjük, ha csökkentjük az iskolázottság és egészségi állapot terén létező depriváltságukat és növeljük a szerepüket az őket érintő kérdések eldöntésében. Ezenkívül, a "Making State Institutions Pro-Poor" (Az állami intézmények szegénybaráttá tétele) című fejezet vázolja a szegénység csökkentését célzó intézményes kormányzati tevékenységet, amelyen belül fontos szerepet tulajdonítanak a civil társadalom demokratikus intézményekben játszott szerepének a szegénység megszüntetésében.

A tárgyalt kötetben különösen tanulságos Einar Braathan (2000) tanulmánya, amely a világbankos jelentés diskurzuselemzését adja. Braathan szerint az hogy a Bank a jelentés előkészítése során internetes eszmecserét kezdeményezett a világ összes részéről származó szerzők részvételével, tudatos törekvés volt a jelentés *legitimitásának* biztosítására, egyúttal pedig arra is, hogy garantálja a Világbank *hegemóniáját* a globális intellektuális és politikai közösségen belül a szegénység jövőbeli megközelítésében. A Világbank által jegyzett, a hegemónia lehetőségeit kutató diszkurzív teljesítményként vizsgálva a jelentést a kulcskérdés az, hogy a szegénység és szegénységcsökkentés mely korábban létező vagy alternatív értelmezéseit karolja fel és melyek fölött siklik el. Braathan abból a szempontból vizsgálja meg a jelentést, hogy milyen mértékben fogadja, illetve utasítja el a kérdéssel kapcsolatos négy lehetséges megközelítést: a "szociálpaternalizmust", a "szociálliberalizmust", a "szociálkorporatizmust" és a "szociálradikalizmust". Az 1990-es jelentés meghatározó jellemzője a szociális paternalizmus volt, a 2000/2001-es jelentés azonban eltávolodik ettől a nézőponttól, kivéve természetesen azt, hogy a Bank továbbra is úgy gondolta, hogy a Globális Észak segítheti a Globális Dél helyzetének javítását. A 2000/2001-es jelentést Braathan szerint a szociálliberális és

szociálkorporatív megközelítés valamiféle keveréke jellemzi. A szegények lehetőségeinek kiterjesztésével foglalkozó fejezetek például a szociálliberalizmus elemeit mutatják. Azok a fejezetek pedig, amelyek az állami intézmények szegények problémái iránti fogékonyságának erősítését tárgyalják, a másik megközelítést képviselik. Ez természetesen összhangban van azzal a korábban említett állítással, hogy a Bank 1990 óta szövetséget kívánt kötni a szegényekkel azon nem szegények erősen meggyökeresedett érdekeivel szemben, akik az állami szociális biztonsági rendszerek haszonélvezői voltak. Ugyanakkor a szociálradikalizmusra, "az európai szocialista és szociáldemokrata munkásmozgalmak örökségére nem fordítottak megfelelő figyelmet" (Braathan, 2000: 35). Bár a jelentés foglalkozik a szegények önszerveződésével, de ez a szegények szociális tőkéjének növelése, és nem az államhatalom osztálybázisának megkérdőjelezése összefüggésében vetődik fel. *A Bank azt akarta, hogy a szegények a hatalmasokhoz forduljanak a szükségleteik kielégítéséért, és ne a többi társadalmi csoporthoz a radikális társadalmi változást célul kitűző erősebb társadalmi mozgalom létrehozásáért.*

Valójában a Bank vonakodása attól, hogy túlmenjen ezen a szociálkorporativista megközelítésen, magyarázza, miért nem ért el teljes sikert 2000/2001-ben a hegemóniára törekvése. A WDR nyersfogalmazványának vezető szerzője, Ravi Kanbur professzor lemondott, mikor a Bank jelezte, hogy változtatásokat akar az első nyersfogalmazványban. Az első nyersfogalmazványban kiemelt figyelmet kapott a szegények szociális és politikai jogait tárgyaló "képessé tevés" (empowerment). Ez az első helyen szerepelt a képessé tevés, biztonság és lehetőség felsorolást tartalmazó három pilléres rendszerben is. A Kanbur lemondása után elkészült végső változat megváltoztatta a sorrendet és a lehetőséget tette az első helyre. A hangsúlyváltozást jól szemléltetik az első és a végső változat közötti más eltérések is. A képessé tevéssel foglalkozó, hátrébb sorolt részben az állami intézményekkel kapcsolatos fejezet megfogalmazása is változott: a "szegénybaráttá" tételük arra cserélődött, hogy "érzékenyebbé kell tenni őket a szegény emberek iránt". A biztonságról szóló rész a "szegények védelme" megfogalmazást arra változtatta, hogy "a szegények segítése a kockázataik kezelésében", minden bizonnyal azért, mert az elsőhöz a kollektív szociális védelmet hangsúlyozó európai megközelítés képzete társul, míg a második inkább rímel az amerikai individualizált társadalombiztosításra. Vita folyik arról, hogy az USA pénzügyminisztériuma mekkora szerepet játszott a 2000/2001-es világbanki jelentés hangsúlyváltozásaiban (Wade, 2002; Broad, 2006). Wade szerint mikor az első változathoz fűzött megjegyzéseket gyűjtötték, "az USA pénzügyminisztériuma arra szólított fel, hogy nagyobb hangsúlyt kell tulajdonítani a gyorsabb gazdasági növekedésnek, és kevesebbet kell beszélni a jövedelem-eloszlás növekedést károsan befolyásoló szélesítéséről" (2002: 225-6). Az akkori amerikai pénzügyminiszter, Larry Summers - aki korábban sikeresen (Wade, 2002) tevékenykedett a Bank vezető közgazdászának, Joseph Stiglitznek a lemondatása érdekében, amiért az kritizálta a Washingtoni Konszenzust (vö. pl. Stiglitz, 1998) - nyilvános beszédben fejtette ki, hogy ha a gazdasági növekedés hangsúlyozása nélkül beszélünk a szegénység enyhítéséről, az pontosan olyan, mintha a címszereplő nélkül játszanánk el a Hamletet.

Némiképpen mások voltak a 2006-os WDR - Equity and Development (Méltányosság és fejlődés) (World Bank, 2005a) elkészítésének körülményei. Summers állást változtatott és a Harvard vezetője lett (amíg ki nem rúgták!) és John Snow, az USA új pénzügyminisztere kevésbé ideológiavezérelt vezetőnek tűnt. A Bank éppen új elnököt készült választani. Bármi volt is az oka, a WDR 2005 márciusában elkészült első fogalmazványában szereplő fő gondolatmenet és a jelentés szerkezete a Bank igazgatótanácsának 2005 júniusában történt jóváhagyása után is változatlan maradt. Ez a szeptemberben publikált változat nagyrészt hű maradt a korábbi

fogalmazványokhoz. Ez figyelemre méltó, mert a kiadvány fontos lépést jelent a Bank méltányossággal kapcsolatos felfogásában, különösen a nagyobb méltányosság biztosításához szükséges intézményi reformok tekintetében. A jelentés központi üzenete a következő volt: "A méltányosság néhány alapvető vonatkozásban kiegészíti a tartós prosperitás szolgálatát. A társadalom minden tagjának azonos esélyeket biztosító, mindenki szociális és gazdasági sikerességét azonos módon lehetővé tevő, mindenkire egyformán érvényes, egységes szabályok érvényesülését segítő intézmények és politikák hozzájárulnak a fenntartható növekedéshez és fejlődéshez" (2005a: 2). A jelentésben bemutatott összehasonlító elemzés arra a következtetésre jutott, hogy a méltányosság két okból fejthet ki jótékony hatást a növekedésre: az összes humán tőkébe történő beruházás terén mutatkozó piaci kudarcok és a "beruházások hozadékát csökkentő" "elosztási konfliktusok" miatt. A jelentés érvelése szerint "A lehetőségek egyenlőtlen eloszlásából és a politikai egyenlőtlenségből eredő, a fejlődést károsan érintő hatások egyre rombolóbb jellegűek, mivel a gazdasági, politikai és szociális egyenlőtlenségek generációkon átívelő módon reprodukálódnak az idő folyamán" (2005a: 2). Némiképpen meglepő a következőkben teljes egészében idézett összegző bekezdés: "Az a központi érvünk, hogy az egyenlőtlen hatalom olyan intézmények kialakításához vezet, amelyek megörökítik a hatalom, társadalmi státusz és vagyon tekintetében mutatkozó egyenlőtlenségeket - és hogy ugyanezek az intézmények jellemzően károsan befolyásolják a tartós növekedést megalapozó beruházásokat, az innovációt és a kockázatvállalást. A jó gazdasági intézmények lényegüket tekintve méltányosak: a prosperálás biztosítására a társadalomnak megfelelő ösztönzőket kell teremteni a népesség túlnyomó többsége számára a beruházáshoz és innovációhoz. De ilyen méltányos intézmény-együttes csak akkor alakulhat ki, ha a hatalomeloszlás nem nagyon egyenlőtlen, és ha a hivatali pozíciókat birtoklók hatalomgyakorlását korlátozzák." (World Bank, 2005a: 8)

Ami a szociálpolitikát érintő ország-specifikus politikai javaslatokat illeti, a jelentés a gyerekek és fiatalok esélyegyenlőségének javítására szólít fel és egyetértően említi az iskolalátogatáshoz kötött jövedelemtranszferek alkalmazását (World Bank, 2005a: 12), az immunizálásban, víz-szolgáltatásban, közegészségügyben, valamint a higiénés és gyermekgondozás terén végzett informálásban játszott "közellátási felelősséget". Ennél radikálisabb hangnemben kijelenti, hogy "a sokakat érintő egészségügyi problémákat kezelő biztosítási piacok tele vannak kudarcokkal" és "közszolgáltatásra, vagy mindenkinek valamilyen biztosítást nyújtó szabályozásra" szólít fel (World Bank 2005a: 12).

A jelentésnek az esélyegyenlőség biztosításához szükséges redisztribúciós politikára vonatkozó elemzése nem rína ki az országok igazságosabbá tételével foglalkozó szociáldemokrata kézikönyvből sem. A mai gazdag OECD országokat áttekintő rész megjegyzi, hogy "Finnország… megmutatja, hogy az állam, a piac és a társadalom miként tud együttesen méltányos fejlődési eredményeket elérni" (World Bank, 2005a: 121). Ennél fontosabb, hogy a szolgáltatások szegények számára elérhetővé tételével foglalkozó, 2004-es WDR-re utalva a 2006-os WDR elismeri, hogy azok a jó minőségű közszolgáltatások, amelyeket az összes csoport használ. "A beleszólás és felelősség erősítheti az adómorált, ha a nyújtott szolgáltatások nem a privilegizált kevesek, hanem szélesebb választói rétegek vágyait tükrözik" (World Bank, 2005a: 176). Ha e javaslatok átmennének az országos programokba, az elmozdulást jelentene a Bank korábbi, a szegényekre való célzást hangsúlyozó álláspontjától. A jelentés olyan felhívást is tartalmaz, amely globális szintű cselekvést sürget a nemzetközi egyenlőtlenség kezelésére.

Szociális védelem és nyugdíjpolitika: a generációk közötti szolidaritástól a kockázatkezelés individualizálásáig

Míg a szegénységről folyó vitában - különösen a szegényebb országokban - elsősorban a Bankon belüli PREM csoport vett részt, a szegények jövedelemtámogatásához szükséges szociális védelmi politikával kapcsolatos vität a Humán Fejlesztési Hálózaton belüli Szociális Védelmi csoport vezette. Ma a Bankhoz az 1990-es évek végén került Robert Holzmann irányítja a Bank szociális védelmi politikáját és benne a nyugdíjpolitikáját. Kicsit korábban kell kezdenünk a történetet, ha meg akarjuk érteni a Bank szerepének fontosságát a nemzeti nyugdíjpolitikák világszerte zajló alakításában, vagy általánosabban a szociális védelemről alkotott felfogás fogalmi keretének formálásában. A nyugdíjjal kezdjük és utána visszatérünk a szociális védelem konceptuális kérdéseiig.

Az 1980-as évek előtt a nyugdíjprogramok világszerte végbemenő fejlődése jórészt az ILO tevékenységéhez és befolyásához kötődött, amely segítségével a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet megalkotta "a szociális védelem nemzetközi normáit, kidolgozta a reformsablonokat, tanácsadókat és konzultatív támogatást biztosított, és magas szintű regionális konferenciákat szervezett az elképzelései és kezdeményezései népszerűsítésére" (Orenstein, 2003: 180). Az 1980-as évekig a nyugdíjrendszerek az egész világon - az ILO tanácsait követve - vagy egy bismarcki jellegű szerkezetben működtek, amelyen belül a generációk közötti szolidaritás elve alapján a nyugdíjakat a még dolgozók "biztosítási" járulékaiból fizették, vagy pedig az állami nyugdíjakat adóbevételekből finanszírozó Beveridge modellt követték. A felosztó-kirovó kifejezés az előbbihez kötődött, de gyakran használták mindkettő leírására. Mi történt, ami véget vetett a nyugdíjakkal kapcsolatos felosztó-kirovó elv hegemóniájának? Milyen szerepet játszott ebben a Bank?

Chile elnökének, Salvador Allendének a saját palotájában az USA kormányának segítségével történt megölése alapozta meg az összes ez után történt eseményt. Augustus Pinochet ezt követő gyűlölt diktatúrája idején Chile 1981-ben radikálisan szakított ezzel a tradícióval. Olyan nyugdíjrendszert vezettek be, amelyet a járulékfüggő alapelv alkalmazásával a magánszektor működtetett. Ez azt jelentette, hogy a nyugdíjak kizárólag a valamelyik magánalapba befizetett járulék értékétől függtek. E változásnak a Kelet-Európában és a Szovjetunióban folyó "kommunista projekt" 1989-ben történt összeomlása adott világszintű jelentőséget. Ekkor a kapitalizmust megvalósítani akaró új országcsoport fordult a Világbankhoz kölcsönökért. A Bank nem sokkal ez előtt alakította ki a chilei kísérleten alapuló nyugdíjpolitikáját, és a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek részleges privatizálását feltételül szabva hiteleket kezdett nyújtott Kelet-Európának és más országoknak. A Bank többpilléres rendszeren alapuló nyugdíjpolitikájának - amelyen belül a kötelező, individualizált, magánalapokba való járulékbefizetésen alapuló második pillér játszotta a kulcsszerepet - a kialakítása nem ment minden bonyodalom nélkül. A Bank kelet-európai tevékenységének fokozása érdekében a Kelet-Európával foglalkozó *műveleti* részlegén olyan európai szociális biztonsági szakértőket kellett alkalmazni, akik - mint kiderült - inkább szimpatizáltak a hagyományos felosztó-kirovó rendszerrel (Deacon, 1997: 68-9, 133-8). A Bank 1994-ben abba a szokatlan helyzetbe került, hogy ugyanabban az időben két eltérő orientációjú szöveget publikált. Ezek egyike, az Estelle James által szerkesztett és a gazdaságfejlesztési részleg által kiadott dokumentum (World Bank, 1994b) azt javasolta az átmeneti országoknak, hogy egy rászorultsági elvű, egyösszegű minimumot nyújtó első pillér keretében jelentősen, a létminimum szintjére csökkentsék a köznyugdíjakat. A javaslat

tartalmazott egy kötelező, individualizált és magánosított második pillért. A tervek szerint ösztönözni kell a harmadik, önkéntes és piaci jellegű harmadik pillér igénybe vételét is. E jelentés lett a Bank nyugdíjpolitikájának zászlóshajója (Averting the Old Age Crisis - Az időskori válság megelőzése, World Bank, 1994b). A Kelet-Európával foglalkozó műveleti részleg által kiadott másik dokumentum (Barr, 1994) olyan nyugdíjpolitikát vázolt fel, amely sokkal nagyobb összhangot mutatott a nyugat-európai gyakorlattal. A két javaslatban közös volt a nyugdíjkorhatár növelésének szükségessége és egy minimális ellátás bevezetése. A különbség az volt, hogy a Barr féle variáns továbbra is jelentős szerepet szánt az állami, fizetésarányos ellátást nyújtó felosztó-kirovó rendszernek. Barr javaslatában a magánpillér kiegészítette, és nem helyettesítette ezt az állami kötelezettségvállalást.

A "Kaliforniai Lányok" (Estelle James, Louise Fox és a többiek, akik Az időskori válság megelőzését készítették) és a "Brightoni Fiúk" (ebben a városban írta Barr a művét) közötti vita nem ért véget ezen a ponton. A Brightoni Fiúk számára kisebb győzelmet jelentett, hogy Barr kapta meg az átmeneti országokkal foglalkozó Világfejlődési Jelentés (World Bank, 1996) szociálpolitikával foglalkozó fejezetének szerkesztését. Barr kissé átszabta a könyvében használt szöveget, és tett némi engedményt az amerikai liberális álláspontnak, de egyúttal leszögezte a következőket: "Európában és Észak-Amerikában a nyugdíjrendszer tartalmaz egy létminimum fölötti szintű ellátást nyújtó, állami felosztó-kirovó nyugdíjat, amelyet szabályozott és magánirányítással működő nyugdíjalapok egészítenek ki… e megközelítés jelentős szerepet tulajdonít a szolidaritásnak és széles körben osztja meg a kockázatokat… az (e megoldás és a chilei egyénileg finanszírozott rendszer) egymáshoz viszonyított relatív súlya az adott ország céljaitól és lehetőségeitől függ. (World Bank, 1996: 83)

A felosztó-kirovó elv melletti transzatlanti konszenzus kialakulását természetesen az a tény tette lehetővé, hogy az amerikai nyugdíjrendszer igen távol állt a chilei modelltől. Érdekes, hogy mikor e tanulmány írásának idején Bush éppen megpróbálja a privatizálás irányába tolni az amerikai nyugdíjrendszert, Estelle James a *Washington Postban* (2005. február 13.) megjegyzi, hogy ha az USA bevezetné a chilei modellt, az hatalmas átmeneti költségekkel járna (mint ahogy ezt az ő tanácsait követő kelet-európai országok meg is tapasztalták), mivel egyszerre kellene teljesíteni a jelenlegi nyugdíjfizetési kötelezettségeket és felépíteni az új rendszert. Szerinte "Ha a kormány hiteleket venne fel a tranzíciós költségek fedezésére, az ellensúlyozná a magán-megtakarításokat, növekednének a kamatok és veszélybe kerülnének a nemzeti megtakarítások és a GDP növelésének lehetősége." Azzal folytatja, hogy "Chiléből az az egyik tanulság, hogy mikor egy nemzet nyugdíjasainak jólétéről van szó, meghatározó és tartós marad az állam felelőssége." Ez egy újabb példa arra, mikor az USA azt mondja a világ többi részének, hogy ne azt tegyék, amit ő csinál, inkább csinálják azt, amit a Bankjának az alkalmazottai mondanak nekik.

A Bank nyugdíjpolitikájával kapcsolatos vita története azonban nem lelhető fel a szociális biztonsági részleget vezető Robert Holzmann által írt dokumentumok között, ami talán meglepő annak fényében, hogy Holzmann Európából származik. A Banknak készített egyik korai helyzetjelentésében kijelentette, "továbbra is úgy gondoljuk, hogy a nyugdíjreform kérdésében a többpilléres megoldás a helyes" (Holzmann, 1999). Holzmann szellemi irányítása alatt a Bank és a hozzá kapcsolódó Intézet valóban jelentős erőfeszítéseket tett arra, hogy meggyőzze a kormányok főhivatalnokait a többpilléres nyugdíjrendszer bevezetésének helyességéről. Létrehozták a Nyugdíjreform Információs Szolgálatot, amely országtanulmányokkal

alátámasztott átfogó ismereteket nyújtott a reformok tervezéséhez és bevezetéséhez. A Világbank Intézet a Harvard Nemzetközi Fejlesztési Intézettel (Harvard Institute for International Development) közösen 1997-től évente tanfolyamokat rendezett a megcélzott országok helyzetéről és a foglalkozásokközéppontjában a nyugdíjkérdést taglaló kurzus állt. Ezen kívül regionális műhelyeket szerveztek és egyéb képzési tevékenységeket is folytattak. Jelentős figyelmet szenteltek az ILO-val és az OECD-vel folytatott párbeszédnek, hogy semlegesítsék a Bank álláspontjával szemben az ILO emberei részéről megfogalmazott kritikákat (Beattie and McGillivray, 1995).

A Bank nyugdíjpolitikájára vonatkozó kritikákat fogalmazott meg a Bank későbbi vezető közgazdásza, Joseph Stiglitz is, aki a kötelező egyéni magánnyugdíj-rendszerekkel kapcsolatos "tíz mítoszt" elemezte és leplezte le a Bank "Új eszmék az időskori biztonságról" címmel 1999 szeptemberében tartott konferenciáján. Következtetése szerint "az egyéni nyugdíjszámlák bevezetését támogató érvek a legtöbb esetben elméleti és gyakorlati szempontból sem megalapozottak" (Orszag and Stiglitz, 1999: 2).
Az alábbi mítoszokat említette:

- az egyéni számlák növelik a nemzeti megtakarításokat
- egyéni számlák esetén magasabb a megtérülési ráta
- a felosztó-kirovó rendszereken belüli csökkenő megtérülési ráta alapvető problémát jelent
- a közalapok részvényekbe történő beruházásának nincs makrogazdasági hatása
- egyéni számlák esetén jobbak a munkaerő-piaci ösztönzők
- a juttatásfüggő programok inkább ösztönzik a korai nyugdíjba vonulást
- egyéni számlák esetén a verseny alacsony adminisztrációs kiadásokhoz vezet
- a korrupt és alacsony hatékonyságú kormányok léte igazolja az egyéni számlák
- bevezetésének szükségességét
- a pénzügyi megsegítéssel kapcsolatos programok rosszabbak köznyugdíj-rendszer esetén
- az állami befektetési alapok beruházásai mindig pazarlóak és rosszul irányítottak

Stiglitznek nem volt lehetősége annak részletes kimutatására, hogy ezeknek a véleményeknek milyen hatása van a Bank politikájára, mivel két hónappal később, 1999 novemberében Lawrence Summers, az USA pénzügyminisztere eltávolította a Bankból. Summers egyértelműen jelezte a Bank akkori elnökének, Wolfensohnnak, hogy az USA csak akkor támogatja Wolfensohn újraválasztását, ha elbocsátja Stiglitzet (Wade, 2002). Az ellentétet nem is annyira a nyugdíjkérdés megítélése okozta, hanem inkább Stiglitznek a neoliberális makrogazdasági irányítással és a Washingtoni Konszenzussal jellemzett Világbank-Valutaalap stratégiára vonatkozó általánosabb bírálata (Stiglitz, 1998). Stiglitz ezután a Columbia Egyetemen megalapította a Politikai Alternatívakutató Központot (Centre for Policy Alternatives) és hatással volt az ENSZ-en belül a globális gazdaság és globális politika átalakításán dolgozók munkájára.

Stiglitz távozása után Holzmann szabadon alkalmazhatta a Kaliforniai Lányoktól örökölt menetrendet. Orenstein (2003, 2005) feltérképezte, hogy a Bank ezután milyen mértékben befolyásolta olyan nyugdíjreformok megvalósítását, amelyek tartalmaztak egy egyéniesített és privatizált kötelező pillért. Míg a nyugdíjreformoknak a 19. század vége és az 1970-es évek közötti időszakra tehető első globális hulláma az ILO politikáján és az európai tradíción alapult,

az 1980-as évektől napjainkig tartó második hullám eseményei nagyrészt a Bank álláspontját tükrözték. "Nem az ILO, hanem a Világbank szerepe a meghatározó a szociális és gazdaságpolitikával kapcsolatos globális megközelítés változását tükröző többpilléres reform elterjesztésében" (Orenstein, 2003: 181). 1994-től hozzáférhetővé váltak a Világbank egyes országokban folytatott tevékenységével kapcsolatos dokumentumok, így a különböző országokban nyomon követhető a Bank beavatkozásának közvetlen hatása. 1994 és 2004 között 51 ország kapott segítséget a Banktól a nyugdíjrendszere megreformálásához. Az 51 közül 14 szegény ország, ahol a Bank először technikai támogatást nyújtott ahhoz, hogy a későbbiekben létrejöhessen a nyugdíjreformok előkészítéséhez szükséges kapacitás. A másik 37 országból 20 hozzáfogott a kötelező egyéni megtakarítási számlás rendszer bevezetését tartalmazó reform megvalósításához (Orenstein, 2005). Ezek az országok főleg Latin-Amerikában és Kelet-Európában találhatók. Persze szó sem volt arról, hogy a Banknak mindig könnyű dolga lett volna. Különösen Kelet-Európában kemény küzdelmek zajlottak a Bank és az ILO tanácsadói között (Deacon, 1997; Holzmann et al., 2003). Ukrajnában például, bárhogy is próbálta, a Bank még azután sem talált magának helyi szövetségest, hogy beköltözött a kommunista párt központi bizottságának elhagyott hivatalába, és az ILO és a UNDP a Munkaügyi és Szociális Védelmi Minisztériummal szövetségben állták a sarat (Deacon, 1997: 122). Ezzel szemben például a Bank Lengyelországban talált egy eltökélt reformpartnert és gyengébb volt az ellentábor, és bevezették az egyéni számlákat (Holzmann et al., 2003).

A Bank nyugdíjreform-tervének szószólói számára az a kérdés, hogy miután sikereket értek el Latin-Amerikában és Kelet-európában, folytatni tudják-e a harcot Európa szívében is? Itt, miként Holzmann et al. megjegyzik, "igen változatos képet mutat a reform előrehaladása" (2003: 11). Az Európai Bizottság által kezdeményezett új "nyitott koordinációs módszerben" reménykednek, amely arra kötelezi a tagországokat, hogy bizonyos referenciamutatók és jó gyakorlat indikátorok fényében értékeljék a szociálpolitikájukat. "A kelet-európai csatlakozó országok 2004 utáni belépése talán stimulálni fogja a tagországokat, mivel jobban tudatában lesznek majd a reformalternatíváknak" (Holzmann et al., 2003: 12). Az európai nyugdíjpolitikai döntéshozók szívének és értelmének megnyeréséért folytatott elnyúló kampányukban esetleg segítheti őket a reformparadigmát támogató technikai elméletek Atlanti óceánon keresztüli átszivárgásának hatása. Az intergenerációs könyvelési technika amerikai és világbankos közgazdászainak véleménye szerint a népesség elöregedése miatt tarthatatlan a felosztó-kirovó rendszerekre jellemző, a mai nyugdíjasok és mai járulékfizetők közötti generációk közötti szerződés, amely csak a *jelenlegi* kormányokat kötelezi a *jelenlegi* nyugdíjasok ellátásához szükséges pénz előteremtésére. E módszer a várható *összes jövőbeli nyugdíjkötelezettséget* hasonlítja össze a mai adókulcsok alapján számított várható jövőbeli adóbevételekkel, hogy kimutassa a köznyugdíjrendszerben levő implicit adósságot. Ennek a könyvelési rendszernek az az előfeltevése, hogy a jövő generációk nem fizetnek majd a mainál magasabb adókat. Elutasítják azt a modellt és logikát, amely szerint a jövő generációi valószínűleg jobban élnek majd és ezért ésszerűen feltételezhetjük, hogy egy hosszabb nyugdíjas időszakért magasabb adókat fognak fizetni (Ervik, 2005: 32), és ez vezeti őket a látszólag fenntarthatatlan nyugdíjdeficitek kalkulálásához. Ezek a sokkoló történetek tovább növelték annak a megoldásnak a befolyását, hogy mindenki a mai megtakarításaiból fedezze a saját jövőbeli nyugdíját. Ervik szerint a norvégiai nyugdíjpolitika vizsgálatára 2001-ben létrehozott bizottság által használt könyvelési technikákat a norvég és amerikai nyugdíjközgazdászok közötti szoros elméleti és személyes kapcsolatok magyarázzák. 2005-ben a bizottság azt jelentette, hogy a nyugdíjakkal kapcsolatos jövőbeli adósság-kötelezettség a GDP 286 százalékára rúg. "E mutató mellett az összes többi

eltörpül… és elősegíti egy olyan kép kialakulását, hogy elviselhetetlenek lesznek a jövőbeli terhek… [amelyek] azonnali cselekvésre sarkallják a politikusokat" (Ervik, 2005: 45). Ebben a folyamatban megkérdőjeleződik az intergenerációs szolidaritás norvég modellje.

A Bank által értelmezett nyugdíjreform-történet egy újabb példa arra a hatalomra, amit a bizonyos tudományos paradigmákkal dolgozó episztemikus közösségek érhetnek el globális méretekben a közbeszéd és a politikai viták tartalmainak újraszabásában. "Ha látszólag technikai könyvelési fogalmakra szűkítjük a globális eszmékkel kapcsolatos horizontot, valóssá válik a veszély, hogy eltúlozzuk a fontosságukat és szem elől tévesszük az egyéb releváns tényezőket" (Ervik, 2005: 47).

Ugyanerre a következtetésre juthatunk a Holzmann felügyelete alatt a szociális védelem kérdéseinek átfogóbb elemzésére kidolgozott szélesebb fogalmi kerettel kapcsolatban.1996-ban hozták létre a Szociális Védelmi Részleget (Social Protection Sector), amely Holzmann és Jorgensen előtanulmányára (1999) alapozva összeállította a Szociális Védelmi Stratégiai Tanulmányt (Social Protection Strategy Paper - SPSP). A 2000-ben jóváhagyott tanulmány a kockázatkezelés koncepcióján alapszik. A társadalmi szolidaritást, szociális biztonságot, társadalmi befogadást és társadalmi igazságosságot hangsúlyozó ILO nyelvezettel indít, majd a kockázatkezelés elmélete segítségével eljut a piacok és a biztosítás szerepének tárgyalásához, a szerzők szerint ez iillik a globális bizonytalanság, biztonsághiány és rugalmasság neoliberális korszakához. Norton és munkatársai szerint "a stratégiai tanulmányra kétségkívül hatással voltak az 1997 utáni ázsiai pénzügyi válság tapasztalatai… [és] arra összpontosít, hogy a politika miként segítheti a szegényeket a humán tőke fejlesztését célzó kockázatkezelésben" (2001: 38). Az analitikus és a politikai előírásokat vázoló keret különbséget tesz *kockázatcsökkentés* (például a gazdaság stabilizálását célzó gazdaságpolitika), *kockázatenyhítés* (például a jövedelmi diverzitás és biztosítás), és a *kockázatokkal való megbirkózás* (például vagyontárgyak eladása, a fogyasztás csökkentése, vagy társadalmilag nem kívánatos tevékenységek folytatása) között. Figyelemre méltó azonban, hogy egy 2006-os, az ILO által rendezett szemináriumon a Bank szociális biztonsági részlegének képviselői bejelentették, hogy nemrég módosították a szociális védelmi szektor küldetésnyilatkozatát. Ezt annak érdekében tették, hogy nagyobb figyelmet szánhasson a Globalizáció Szociális Dimenzióját Vizsgáló Világbizottságnak (World Commission on the Social Dimension of Globalisation), különösen a tisztes munka megteremtésével kapcsolatos tevékenységének, és a Világbank saját Fejlődési Jelentésének, amely a globalizálódó világon belüli méltányosabb kimenetek biztosításával foglalkozott. Az új küldetésnyilatkozat kijelenti, hogy "segíteni fogja az országokat a szegénység enyhítésében és támogatja… a jobb munkaerő-piaci szabályozás révén megvalósítandó, *jobb munkahelyek létrehozásával* elérendő méltányos és fenntartható növekedést… [és] a minimális ellátási szint nyújtását, és *a piaci alapú elosztási kimenetek korrigálását*" (GSP Digest 2006a: 241-2).

Társadalomfejlesztés: az intézmények átalakítása és az emberek képessé tevése?

Az eddigiek alapján már nyilvánvaló, nem adható határozott válasz arra a kérdésre, hogy mi a Bank szociálpolitikája. A Szegénységcsökkentés és Gazdaságirányítás Osztály (PREM), a Szociális Védelmi Részleg (SPS), a Társadalomfejlesztési Osztály (SDD), sőt még a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (IBRD) alkalmazottainak munkája, különböző megnyilatkozásai és érvei gyakran különböznek egymástól, nem is beszélve az elkülönülten működő Nemzetközi

Pénzügyi Társaság (IFC) tagjainak tevékenységéről. Ugyanakkor a korábbiakból látható, hogy a Banknak az egyes országok szociális védelem és a szegénységenyhítés terén alkalmazandó szociálpolitikával kapcsolatos álláspontja az univerzalitással szemben a szelektivitást hangsúlyozza, előnyben részesíti a célzott szegénységenyhítő intézkedéseket (például szociális pénzalapok működtetését ajánlja a kötelező társadalombiztosítási programok helyett), és nagy szerepet tulajdonít a magán jellegű egyéni megtakarítási számláknak. Ami a jóléti rezsim megközelítést illeti, a Bank közleményei szociálliberális vagy szociálkorporatív jellegűként írhatók le, de olyan korporatizmusról van szó, ami csak a szegényekre terjed ki. Semmi nyoma sem található annak, hogy a Bank az európai szociáldemokrácia vagy a demokratikus osztályharc nyelvezetét és elemzési keretét használná.

Áll-e mindez a Társadalomfejlesztési Osztály (SDD) tevékenységével kapcsolatban is? A 2005-ös műveleti dokumentuma címéül választott szavak - Emberek Képessé Tevése az Intézmények Átalakításával - valami még radikálisabb megközelítést jelezve vajon arra utalnak-e, hogy a Bank központibb szerepet tulajdonít tevékenységében a társadalomfejlesztésnek? A Világbank által 2004-ben Helsinkiben a "Környezeti és társadalmi szempontból fenntartható fejlődés" témájában szervezett műhelybeszélgetésen a Társadalomfejlesztési Osztály gondolkozása mögötti logikát magyarázva Sten Jorgensen, az osztály vezetője és az említett dokumentum elkészítésének irányítója, azt mondta, hogy a Bank a kezdetekben, az 1950-es években, az infrastruktúra fejlesztésére, utána az 1970-es években a pénzügyi kérdésekre, majd az 1980-as években a humán tőke fejlesztésére, legutóbb pedig az 1990-es években a környezet megóvására koncentrált. Jorgensen szerint csak az elmúlt néhány évben kerültek a Bank figyelmének előterébe a társadalmi tőke és a szociális helyzet kérdései, amelyeken belül a kormányzás, a szociális hálózatok és a méltányosság problémái játszanak szerepet. Ha a Bank azt akarja, hogy az országokat a humán tőkébe történő beruházásra ösztönző korábbi kísérletei sikerrel járjanak, akkor ehhez olyan kohézív társadalmak kellenek, amelyekben mindenki egyformán számít. Akkor most ennek a csapatnak a gondolkodása milyen mértékben tükrözi csupán ugyanazokat a gondolatokat, amelyeket a 2000-2001-es WDR tartalmaz, és amelyek szerint szegénybarátabbá kell tenni az intézményeket, vagy mennyire érinti az erős pozíciókkal rendelkező érdekek és a más társadalmi csoportokkal szövetséges szegények közötti hatalmi harc gondolata az elemzési keretet?

Nem lenne helyes, ha egy, a Világbank igazgatótanácsa elé jóváhagyásra beterjesztett dokumentumvázlatot a radikális gondolkodás jelének vélnénk. A Társadalomfejlesztési Osztálynak ez a szóban forgó dokumentuma biztosan nem megy túl azon a gondolatkörön, amit Braathan (2000) szociálkorporatizmusnak nevezett. Így például a Banknak javasolt stratégiai prioritások között a következőket olvashatjuk: "a fejlesztéspolitikai hitelezés az országok saját rendszereinek felhasználásával és az érintettek hatékonyabb részvételét biztosító kormányzati kapacitás kiépítésével támogatni fogja a kormányoknak a befogadás eredményesebbé tételére, a kohézióra és felelős tevékenységre irányuló erőfeszítéseit" (World Bank, 2005d: vii, 2). Azzal folytatja, hogy, "a kohézív társadalmakban lehetővé válik, hogy a nők és férfiak a gátló tényezőket leküzdve és az eltérő érdekeket tiszteletben tartva együtt dolgozzanak a közös szükségletek kielégítéséért. Az ellentéteket polgári, és nem konfrontációs módon oldják meg, erősítve a békét és a biztonságot" (2005d: 3). Nem sok szó esik itt az Európát az évtizedek folyamán ilyen kohézív társadalmakká formáló *társadalmi küzdelmek* történelmi tapasztalatairól.

Talán az volt várható, hogy Anis Dani, a Társadalomfejlesztési Osztály szociálpolitikai tanácsadója egy 2005. február 14-én a donor társadalomfejlesztési tanácsadók részvételével - nem a Bank fennhatósága alatt - tartott zárt műhelybeszélgetésen keményebb álláspontot fogalmaz meg. Dani (2005) hasznos áttekintést nyújt a szociálpolitika különböző jelentéseiről a fejlett és a fejlődő világ kontextusában, és Gough és Woods (2004) alapján kifejti, hogy fejlődési kontextusban ki kell szélesíteni a szociálpolitika fogalmát és a részének kell tekinteni azokat a társadalmi jóléti célok elérésére irányuló közpolitikákat, amelyek nagyon változatos eszközöket használnak és a transznacionális szintet is felölelve nagyon sok szereplőt tartalmaznak. Ezek után a szociálpolitika újradefiniálása a következőképpen hangzik: "a társadalom fejlődésének elősegítését célzó közpolitikák sorozata, amelyet számos eszköz igénybe vételével a szereplők változatos csoportja valósít meg" (Dani, 2005: 9). Az ez után következő radikális lépéssel a szerző Rao és Walton (2004) kifejezését elfogadva kijelenti, hogy a szociálpolitika/fejlődés egyik kívánatos célja nem csupán az esélyek egyenlősége, hanem a "hatóerők egyenlősége". A társadalmi fejlődés része az a folyamat, amely növeli "a társadalmi csoportok azon képességét, hogy tényleges hatást gyakoroljanak, megváltoztassák a többi csoporthoz fűződő viszonyukat, és részt vegyenek a fejlesztési folyamatokban" (Dani, 2005: 9). Az esélyegyenlőség politikai célként való kitűzésének korlátait hangoztatva Dani így folytatja: "Az a korlátja, hogy nem veszi figyelembe a csoportokon alapuló egyenlőtlenségek jelentős szerepét, például az adott etnikumhoz, fajhoz, nemhez, vagy kaszthoz tartozáson alapuló egyenlőtlenségeket" (2005: 10). Hozzáadhatta volna az osztályt is a felsoroláshoz. Dani tanulmánya érdekes módon úgy folytatódik, hogy megvizsgálja azt a globális intézményi környezetet, amely segítheti vagy gátolhatja a társadalmi fejlődés ilyen radikálisabb céljának a megvalósulását. Itt áttekinti azt a lassú haladást, amit a nemzetközi közösség a társadalmi fejlődést segítő környezet kialakításában elért. Megjegyzi, hogy a legtöbb északi ország eddig kudarcot vallott abban, hogy biztosítsa a kereskedelmi, mezőgazdasági, környezetvédelmi, bevándorlási politikája és a globális fejlesztési célok közötti összhangot. Talán azt láthatjuk, legalábbis a Bank Társadalomfejlesztési Osztályán belül, hogy nem csak országos, hanem transznacionális, szintre vonatkozóan is megfogalmazódik a szociálpolitika és a társadalomfejlesztés területén a radikálisabb fellépés iránti igény. És valóban, mint korábban jeleztük, a *Méltányosság és fejlődés (Equity and Development)* című világbankos jelentés (World Bank, 2005a) egyik olvasata szerint ma már a Bankban is központi jelentőséget tulajdonítanak a méltányosságot gyengítő intézményi és politikai akadályoknak. Ezen akadályok következményeinek kezeléséhez a Banknak sokkal több szociálpolitikus és politológus kutatót kellene alkalmaznia.

Ezt követően Anis Dani és a Társadalomfejlesztési Osztály 2006 decemberében Tanzániában nagy konferenciát szervezett a következő címmel: A szociálpolitika új frontvonalai: fejlemények a globalizálódó világban (New Frontiers of Social Policy: Developments in A Globalizing World), és e mellett Washingtonban új szemináriumsorozatot is indított. A konferencia és a szemináriumok az alábbi kérdésekkel foglalkoztak: a) egyenlőtlenség, megélhetés és befogadás, b) intézmények, beleszólás és felelősség, c) kulturális sokszínűség és társadalmi integráció. A konferencia alapjául a 2006-os "Méltányosság és fejlődés" (World Bank, 2005a) című jelentésben a méltányos fejlődés útjában álló intézményi, politikai és társadalomszerkezeti akadályokkal kapcsolatban megfogalmazott aggodalmak szolgáltak. A konferencián szervezett szekciók témái voltak: "Az adományozók hatása az adományozott országon belüli felelősségre", "A Világbank 2006-os jelentésének alkalmazása", "A nemzetközi szervezetek szerepe a globális szociálpolitikában". Az előadók között volt Ian Gough, Geoff Woods, Ravi Kanbur, Jomo Kwame Sundaram, Sergei Zelenev az UNDESA (United Nations Department of Economic and

Social Development - ENSZ Gazdasági és Társadalmi Fejlesztési Intézet) képviseletében, és érdekes módon Paul Stubbs, Nicola Yeates és jómagam a GASPP-tól (Globalism and Social Policy Programme - Globalizáció és szociálpolitika program). A résztvevők elfogadtak egy nyilatkozatot (Arusha Statement), amely többek között azt tartalmazta, hogy "a közszolgáltatásoknak kizárólag a szegényekre történő célzása nem mindig a leghatékonyabb módja a képessé tevésnek és a képességek fejlesztésének" (GSP Digest, 2006b: 121)

A Társadalomfejlesztési Osztály "radikalizmusa" valószínűleg részben azzal magyarázható, hogy az 1999-ben norvég pénzalapok által létesített és 2002-ben a finnek társulásával kibővült hatalmas Környezetvédelmi és Szociálisan Fenntartható Fejlődés Alapítvány (Trust Fund for Environmentally and Sustainable Development - TFESSD) pénzt adott az e területen folytatandó munka finanszírozására. Norvégia 1999 óta körülbelül 438 millió, Finnország pedig 2004 után 3 millió dollárt bocsájtott rendelkezésre. A kötött felhasználású pénzalapok részben a Bank egyes részvényeseinek eszközéül szolgálnak a vélemények befolyásolására, azzal, hogy pénzt nyújtanak, amit gyakran a Bankon belüli szakértők alkalmazására használnak. A TFESSD tevékenységével foglalkozó 2004. júniusi írásában Desmond McNeill, a pénzalap és a Bank között közvetítő referenciacsoport vezetője arra a következtetésre jutott, hogy az Alap fennhatósága alatt folyó munka egyes kérdésekben megváltoztatta a véleményeket. A nem közgazdászok részvételének finanszírozása arra ösztönözte a Bankon belül a Szegénységcsökkentés és Gazdaságirányítás (PREM) részlegen dolgozó közgazdászokat, hogy elgondolkozzanak a kormányzás kérdésein. Kevésbé világos, hogy ezek az új gondolatok mennyiben jeletek meg a konkrét ország-programokban. Némi bizonyíték tehát van arra, hogy még a Bankon belül is folyik egy verseny a liberális beállítottságú USA és - ebben az esetben - néhány szociáldemokrata gondolkodású skandináv ország között a Bank globális szociálpolitikát és a társadalomfejlesztést érintő tevékenységének befolyásolására. Más kérdés, hogy tartós lesz-e ez a tendencia. A Bankon belül a radikális és ortodox áramlatok közötti régebbi küzdelmek nem feltétlenül jártak pozitív eredménnyel. A Milanovic (2003) és Dollar és Kraay (2001) között a globalizáció pozitív és negatív következményeiről folytatott vitát Dollar "nyerte", mert a Bank külügyi osztálya (Externel Affairs Department) csak az egyik fél nézeteit reklámozta (Broad, 2006). Ez felveti azt a kérdést, hogy talán jobb lenne, ha ezt az alapítványi pénzt nem a Bankra költenék, hanem az ENSZ szervezeteinek - például az ENSZ Társadalomfejlesztési Kutatóintézetének (UN Research Institute for Social Development) - az erősítésére fordítanák, amelyek eleve szimpatikusabbak a skandináv gondolkozás számára.

A közszolgáltatások javítása vagy privatizálása? (Egészségügy és oktatás)

Eddig a szociális védelemmel és a szociális biztonsággal foglalkoztunk. Ugyanaz a történet bontakozik ki, ha a szociális szolgáltatások - például az egészségügy és az oktatás - vagy a közművek - például a vízszolgáltatás - kérdését vesszük elő. Az 1970-es, 1980-as és a korai 1990-es években a Bank által irányított szerkezeti kiigazító programok ösztönözték, illetve tulajdonképpen kikényszerítették, hogy a fejlődő országok abbahagyják a magas színvonalú kórházakba és egyetemekbe való beruházást. A Bank akkori álláspontja szerint a kormányzati kiadásokat kizárólag a szegények szükségleteinek kielégítésére kell koncentrálni. E trend folytatódott az 1990-es években a korábbi kommunista országokban is, mikor a Bank felhívta a figyelmet a közkiadások túlzottan magas voltára és ösztönözte ezek csökkentését.

A Bank közkiadások szintjét csökkenteni kívánó óhaján kívül az itt felmerülő releváns kérdés az *univerzalitás* és *szelektivitás* közötti választás: az állam a szegényekre célozza-e a szolgáltatások biztosítását, vagy az összes társadalmi csoportnak univerzálisan nyújtson szolgáltatásokat? Townsend (2004), Tendler (2004) és Deacon (1997) felhívták a figyelmet arra, hogy az 1990-es években a jórészt a Bank által alakított globális szociálpolitikai diskurzust a biztonsági háló koncepciója uralta. Az univerzalizmus vonzerejének csökkenését magyarázó okok közé tartozott a már korábban említett törekvés: a legszegényebbek szükségleteinek kielégítésére hivatkozva azzal vádolták Latin-Amerika, Dél-Ázsia és Afrika "koraszülött" vagy "részleges" jóléti államait (amelyek felépítésében oly nagy szerepet játszott az ILO), hogy csak egy kis számú, privilegizált helyzetben levő munkaerő és az elit állami alkalmazottak érdekeit szolgálják. A Bank által készített, a szolgáltatások privilegizált és exkluzív jellegére vonatkozó elemzés pontos volt. De ha a szegényekre hivatkozva leromboljuk a középosztálynak nyújtott állami közszolgáltatásokat, akkor megnehezül annak a szolidaritáson alapuló politikának a folytatása, amely fenntartásához szükséges, hogy a középosztály érdekelt legyen az általa finanszírozott közszolgáltatások megőrzésében. A Banknak a szolgáltatások igénybevevőivel kapcsolatos felmérései nem kis mértékben járultak hozzá a változásokhoz. Ezek kimutatták, hogy a felsőoktatásra és városi kórházakra költött kiadások haszonélvezője az elit volt. *A Bank szakértői, akik pontosan ki tudták mutatni, hogy kik részesültek közszolgáltatásokban, kevés ismerettel rendelkeztek a jóléti állam felépítésének politikai gazdaságtanáról, amely értelmében osztályközi szövetségekre van szükség a közkiadások védelmében.* A politológusok által használt elemzési keretek helyett a közgazdászok technicista érvelésének elfogadásával e területen is az amerikai kivételességet (ez esetben a reziduális jóléti államot) tették meg követendő normává.

Vannak-e olyan jelek, hogy a Bank újragondolja az álláspontját? A szolgáltatások szegények számára elérhetővé tételével foglalkozó 2004-es világbanki jelentés (World Bank, 2003c) arra utal, hogy esetleg elindult egy újragondolási folyamat. Érzékelhető egy feszültség a szövegben és ez valószínűleg a szerzők esetében is elmondható. Az egyik oldalon vannak annak a vonalnak a képviselői, amely szerint a fejlődő országokon belüli magas közkiadások haszonélvezői a gazdagok és ezért inkább a szegényekre kell koncentrálni (például, World Bank, 2003c: 4, 2. ábra), a másikon pedig azok, akik mára már elfogadják és hirdetik, hogy a szegények és a nem szegények közötti "osztályközi szövetségre" van szükség a kormány hatékony befolyásolására a közszektor szolgáltatásokban játszott szerepének megerősítése érdekében (World Bank, 2003c: 180, 10.1. ábra). A legfeltűnőbb az a kijelentés, hogy "A szolgáltatások szegények számára elérhetővé tétele a legtöbb esetben a szolgáltatások mindenki számára való elérhetővé tételét jelenti - közben persze biztosítani kell, hogy a szolgáltatások tényleg eljussanak a szegényekhez. Szükség van a szegényeket és a nem szegények jelentős csoportjait felölelő koalícióra. A középosztálynak a javasolt reformokban való jelentős részvétele nélkül nem valószínű az előrehaladás." (Word Bank, 2003c: 60). A jelentésnek ez a fejezete a továbbiakban egyetértően idézi Wilbur Cohennek - aki az 1960-as években, Lyndon Johnson elnöksége alatt az USA Egészségügyi, Oktatási és Jóléti Minisztériumának vezetője volt - a szavait: "A szegény embereknek szánt programok alacsony színvonalú programok." Óriási! A jelentés egyébként a javaslatait és ajánlásait tekintve rendkívül bonyolult, és az elemzések azzal zárulnak, hogy elvetik azokat az uniform megoldásokat, amelyek miatt korábban kritizálták a Bankot, mikor az egész világon mindenkinek a chilei példa követését ajánlotta. A jelentés e helyett egy nyolc különböző megoldást tartalmazó modellt fogadott el. Az egyes modellek alkalmazhatósága függ a kormányzat teljesítőképességétől, a szegények problémái iránti érzékenységétől, az ország homogenitásának fokától stb. A modellek közül legalább kettő erős hangsúlyt helyez arra, hogy

országos vagy helyi szinten a kormány legyen a legfontosabb szolgáltató. A Bank Világfejlődési Jelentésében tetten érhető, ilyen irányú haladás részben annak tulajdonítható, hogy egy finn közgazdász volt a vezető szerző. Mint korábban láttuk, Finnország a többi északi országgal együtt jelentős háttérbefolyásra tett szert azzal, hogy a Világbankba és néhány Regionális Fejlesztési Bankba juttatta a szakértőit.

Esetleg szerepet játszik az a tény is, hogy míg a Bank nyugdíjpolitikáját a Szociális Védelmi Osztályon belül és az országos műveleti programok szintjén is a privatizáció olyan erősen ideologikus beállítottságú hívei alakították, mint Robert Holzmann, Estelle James vagy Michael Rutowski, ez az irányzat ilyen mértékben nem volt jellemző a humán fejlesztési hálózat többi részét alkotó másik két részlegen, az Oktatási, illetve az Egészségügyi, Élelmezési és Népességi Osztályon.
1996-ban a Bank belső átszervezése keretében a Szociális Védelem és Oktatás csoport mellett létrehozták az Egészség, Élelmezés és Népesség csoportot, mindhármat a Humán Fejlesztés Hálózaton belül. Előtte azonban a Humán Fejlesztés Hálózat vezető pozíciójának várományosa, David de Ferranti jelentős szerepet játszott olyan tanulmányok elkészítésében és következtetések kialakításában, amelyek nyomán a Bank arra ösztönözte az országokat, hogy emeljék a szolgáltatások felhasználói által fizetendő térítési díjakat és részlegesen privatizálják az egészségügyi szolgáltatásokat (Lee, 2003: 100-13). Az egyik ilyen nagy hatású tanulmány a *Térítési díjak az egészségügyi szolgáltatások finanszírozásában a fejlődő országokban (Paying for Health Services in Developing Countries)* (World Bank, 1987) volt. Más egészségközgazdászok is csatlakoztak a Bankhoz ebben az időben (1987-93), az ő munkájuk összegzése a *Világfejlődési jelentés: beruházás az egészségügybe (World Development Report: Investing in Health)* (World Bank, 1993) című dokumentumban jelent meg, amely "provokatív módon közvetlenül taglalta a prioritások felállításával és az egészségügy közszektor általi versus magánpiaci finanszírozásával kapcsolatos kérdéseket…és az alapvető egészségügyi szolgáltatásokhoz való univerzális hozzáférés alapelvének gyengítésére irányuló nyilvánvaló kísérlet sok közegészségügyben dolgozó szakembert riadóztatott" (Lee, 2003: 109). A jelentés költségmegtérülést (cost recovery), előre befizetett biztosítási díjakat és a piac magánszolgáltatók előtti megnyitását javasolta.

Ez nem jelenti azt, hogy az egészségügyi közgazdászok dominanciájának ebben a periódusában ne lettek volna a Bankon belül más vélemények. Lee (2003: 113) leírja, hogy folytatódtak a viták a közegészségügyi szakértők (akik az 1996-ban alapított Egészség, Élelmezés és Népesség csoporttól elkülönülő Népegészségügy és Élelmezés részlegbe szerveződtek) és az egészségközgazdászok között, melyek terepéül gyakran a kutatóintézetek, illetve az országos és regionális műveleti részlegek szolgáltak. Lee megjegyzi, hogy az 1990-es évek közepe óta érezhetően puhult a Világbanknak az egészségügy finanszírozásával kapcsolatos álláspontja. A Richard Feacham igazgatósága alatt újonnan alkotott Egészségügyi, Élelmezési és Népesedési Stratégia (World Bank, 1997) erősen szimpatizált a közegészségügyi szakértők álláspontjával. A stratégia világosan leszögezte: "A legtöbb fejlődő országban és sok közepes jövedelmű országban a kormányoknak központi szerepet kell játszaniuk a szociálpolitikában és az egészségügyben. E szerepvállalást elméleti és gyakorlati érvek is igazolják: a) az egészségügyi, élelmezési és reproduktív szolgáltatások egész népesség számára hozzáférhetővé tételével erősíti a *méltányosságot*; és b) a piaci kudarcok korrekciójával növeli a *hatékonyságot*, különösen azokban az esetekben, mikor jelentős externáliák (közjavak), vagy információbeli aszimmetriák (egészségügyi biztosítás) léteznek." (World Bank, 1997: 5)

A világbankos stratégia azzal folytatja, hogy nyíltan megkérdőjelezi a piaci egészségügyi biztosítás híveinek álláspontját, mivel "a biztosítási programok… gyakran kirekesztik azokat, akiknek a legnagyobb szükségük lenne egészségbiztosításra" (World Bank, 1997: 5) és kritizálja a magán egészségügyi szolgáltatók tevékenységét, mivel "a magán fogyasztók ki vannak szolgáltatva az egészségügyi szolgáltatóknak, akik a piac által lehetővé tett legmagasabb térítési díjat alkalmazzák" (1997: 5). Az elemzés azzal végződik, hogy "az alacsony és közepes jövedelmű országokban a magán egészségbiztosítás nem működőképes megoldás az országos szintű kockázatmegosztás szempontjából" (1997: 8). Helyette "a legtöbb országban erős és közvetlen kormányzati beavatkozásra van szükség a közegészségügyi tevékenységek, az alapvető egészségügyi, élelmezési és reprodukciós szolgáltatások finanszírozására, valamint a súlyos betegségek elszegényítő hatásainak ellensúlyozására" (1997: 8). Ha a szegény országok képtelenek elégséges bevételek előteremtésére, akkor a nemzetközi adományozóknak kellene finanszírozni a nagy externális hatásokkal rendelkező közegészségügyi programokat.

E tanulmány írásának idején folyamatban van a szektorális stratégia átdolgozása és a szektor irányítása Robert Hecht igazgató gondjaira van bízva. Az átdolgozott variáns gondolatmenete kikövetkeztethető Roberts és szerzőtársai könyvéből (*Getting Health Reform Right - Az egészségügyi reform folytatása*) (2003) című könyvéből, mivel ez kiemelt anyagként szerepelt a Health Sector Reform and Sustainable Financing (Az egészségügy reformja és fenntartható finanszírozása) című kurzuson. A részleg jelenlegi (2003-2005) munkaprogramját befolyásolta annak a szükségessége, hogy összhangba hozzák a Millenniumi fejlesztési célokkal és a Szegénységcsökkentési stratégiai tanulmányokkal. Így nem meglepő, hogy a munkaprogram tartalmazta a gyermek- és anyasági egészségügyi szolgáltatások fenntartható finanszírozását, a közszektor és a magánszektor szegénytámogató egészségügyi finanszírozását, a gyógyszerekkel és az állami *gondnoksággal* kapcsolatos munkát. Az egészségügyön belüli térítési díjakkal kapcsolatban a Bank 2005 június 8-án a web-oldalain jelentőségteljesen kijelentette, hogy nem támogatja az egészségügyi alapszolgáltatásokért szedett térítési díjakat. Ahol nem megvalósítható a díjak eltörlése, ott a Bank - saját szavai szerint - azon dolgozik az országokkal együtt, hogy szubvencionálják a szegények által fizetett díjakat (Gottret and Schieber, 2006). Ugyanakkor azonban, a térítési díjak ellenzésével egy időben a szektor egy szemináriumsorozat (Public Policy and the Private Sector - Közpolitika és a magánszektor) keretében komoly reklámtevékenységet fejt ki a közszektor és a magánszektor hatékonyabb együttműködésének biztosítására. 2004-ben és 2005-ben Tanzániában, Moszkvában, Brazíliában, Szingapúrban és Washingtonban tartottak ilyen, többek között a magánszektor működésének értékelésével, az utalvány-rendszerrel és a nem állami szervezetekkel kötött szerződésekkel foglalkozó szemináriumsorozatot.

Mindez arra utal, hogy a magánszektor egészségügyben játszott szerepével kapcsolatos világbanki álláspontnak az 1990-es végén és a 2000-es évek elején kimutatható enyhülése nem bizonyult tartósnak. E ponton helyénvaló, ha ismét felidézzük a gyakran figyelmen kívül hagyott, a szélesebb Világbank Csoport részét képező Nemzetközi Pénzügyi Társaság (IFC) munkáját. Míg az általánosan Világbankként ismert Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (IBRD) és a Nemzetközi Fejlesztési Társulás (IDA), valamint a hozzájuk kapcsolódó 2004-es Világfejlődési Jelentés esetleg bizonyos fontosságot tulajdonít a méltányossággal összefüggő kérdéseknek és a szegényeknek nyújtott hatékony szolgáltatások védelmét célzó osztályközi szövetségeknek, a Világbanknak ez a másik ága semmi ilyesmit sem mond. Ha Wade-nek (2001, 2002) a Bank civil társadalommal és pénzügyi kérdésekkel kapcsolatos tevékenysége közötti különbségtételére

gondolunk, megállapíthatjuk, hogy a Nemzetközi Pénzügyi Társaság tevékenysége egyértelműen az utóbbiba sorolható. A Nemzetközi Pénzügyi Társaság azért van, hogy elősegítse a magántőke fejlődő országokba való áramlását. Egyfajta csatornaként működik a kockázati tőke számára, az ipari fejlődés ösztönzésére. 2001-ben a Társaság Guy Ellena vezetésével az e szektorokba irányuló beruházások segítésére és hitelek folyósítására létrehozta a saját Egészségügyi és Oktatási Osztályát (Lethbridge, 2002, 2004, 2005; Mehrotra and Delmonica, 2005). E fejlemény a Nemzetközi Pénzügyi Társaság *Private Sector Development Strategy (Magánszektor fejlesztési stratégia)* (Word Bank, 2002b) című kiadványa fényében értelmezendő, amely egy 2001-ben elindított kezdeményezésen alapult. Ez a végső jelentés a magánszektor egészségügyi és oktatási szolgáltatásokban végzett támogatásának növelését tervezte. A jelentés az IFC és a puha kölcsönöket nyújtó IDA közötti szorosabb együttműködést szorgalmazta, aminek az lenne a célja, hogy a magánszektor IFC által támogatott részvétele elérje az IDA műveletek 40 százalékát (Mehrotra and Delmonica, 2005). A Szegénységcsökkentési Stratégiai Tanulmányokban (PRSP) is megjelent ez a szemlélet. A Bank Szegénységcsökkentési Stratégiai Tanulmányok *Forráskönyve* (PRSP *Sourcebook*) javaslata szerint "olyan politikát kell folytatni, amely segíti a kompetitív és hatékony szolgáltató-szektorok kialakulását, például azzal, hogy ahol lehetséges, megengedik és ösztönzik a külföldi közvetlen beruházásokat" (Mehrotra and Delmonica, 2005: 165).

Az IFC ebben a politikai kontextusban támogatja ma Dél- és Kelet-Ázsia, Afrika, a Közel-Kelet, Latin-Amerika és Közép-Kelet-Európa sok országában a magánszektor egészségügyi szolgáltatásokba való beruházásait. E beruházások egy része az egészségügyi ellátások infrastruktúrájába vagy technológiájába megy, például az információs és kommunikációs technológiába, a diagnózis-technológiába, vagy olyan szolgáltatásokba, amelyekkel kapcsolatban nemigen vitatott az ilyen magánberuházások haszna. A beruházások nagy része azonban vagy egészségbiztosítási társaságokba, vagy olyan konszernekbe áramlik, amelyek közvetlen módon segítik az új magán szolgáltatási formák elterjesztését. Az egyik nem régi kölcsönt, 22 millió dollárt, az ORESA Ventures kapta, amely azután megalapította a közép- és kelet-európai vállalatoknak és magánszemélyeknek egészségügyi biztosítást kínáló Medicovert (Lethbridge, 2005). Az ilyen jellegű IFC kezdeményezés egyre nagyobb teret nyer a Világbank Csoporton belül. 2005 februárjában a Világbank "A magán egészségügyi ellátásba való beruházás a feltörekvő piacokon" címmel nagy konferenciát tartott Washingtonban. Nem meglepő, hogy a 16 előadó közül kilenc az ilyen beruházásokban érdekelt egyesült államokbeli, latin-amerikai és angliai vállalatokat képviselte, olyanokat, mint a Netcare, Price WaterHouse Coopers, Acibadem HealthCare Group, Apollo Hospitals Ltd. A konferenciának tudományos látszatot kölcsönözve a meghívottak között volt két angol társadalomtudós, Julian Le Grand professzor (London School of Economics) és John Maynard professzor (University of York).

Ami az oktatáspolitikát illeti, a Bank "Oktatásügyi Stratégiai Tanulmányát" 1999-ben fogalmazták meg és e tanulmány írásának idején, 2006-ban éppen a publikálás előtti felülvizsgálata folyik. A szociális védelmi stratégiát és politikát piacpárti ideológusok alakították és dolgozták ki, az egészségügyi stratégia és politika kidolgozása közben pedig időnként jelentős viták folytak a piac szerepéről, az oktatásügyi stratégiát és politikát viszont kevésbé övezték ilyen problémák. Az oktatáspolitikával foglalkozó stratégiai tanulmány elfogulatlan elemzés a globalizálódó világ összefüggésében szemlélt oktatásügy helyzetéről és céljairól. Azzal indít, hogy sorra veszi az oktatáspolitika céljait, a humán tőke fejlesztéséhez való hozzájárulásától az egészség és élelmezés javításán keresztül egészen a társadalmi tőke fejlesztéséig és a társadalmi

kohézió és méltányosság erősítéséig. Az elején kijelenti, hogy "Az oktatásban az államnak még mindig vezető szerepe van - és ez a szerep nagy valószínűséggel a jövőben is megmarad -, különösen az alap- és középfokú oktatás finanszírozásában" (World Bank, 1999: 2). Ugyanakkor azonban megengedően megjegyzi, hogy "más entitások is részt vesznek az oktatásban és az elkövetkező évtizedekben ezek szerepe nőni fog. Például a munkások képzése révén már ma is a magánszektor nyújtja sok ember számára a hatékony tudás jelentős részét" (1999: 2). A stratégia a minőség és a hozzáférés tekintetében foglalkozik az egyenlőtlenségekkel, hangsúlyozza ezek mérséklésének fontosságát és rámutat, hogy "Az esélyeket javító közkiadások a méltányosság erős eszközéül szolgálhatnak és sokat tehetnek azért, hogy - különösen a legszegényebbek esetében - emelkedjen az életszínvonal. Úgy találtuk, hogy a fejlődő országokban az oktatásra fordított összkiadások progresszív jellegűek, mivel a legszegényebb csoportok a jövedelmükhöz viszonyítva nagyobb mértékben profitálnak belőle, mint a gazdagabb csoportok" (1999: 15). A jelentés csak ez után elemzi a Bank által általánosan használt kedvezményezetti indexet, kimutatva, hogy "Ennek ellenére az oktatásnak nyújtott támogatások nem mindig jól célzottak. A támogatások messze legnagyobb része jut a leggazdagabb családoknak. Az alapfokú oktatásra fordított kiadások jól célzottak a legszegényebb csoportokra, a középfokú és felsőfokú oktatásban azonban nem ez a helyzet" (1999: 17).

Ez az elemzés magyarázatot ad arra, hogy a Bank miért fordít a programjaiban különböző figyelmet az alapfokú és a felsőfokú (és bizonyos mértékig a középfokú) oktatásra. Az alapfokú oktatásban teljes egészében támogatja az 1990-ben az országok által elfogadott, majd utána az UNESCO és más nemzetközi szervezetek által kidolgozott "Oktatást mindenkinek" politikát. A Bank ezen belül dicséretes erőfeszítéseket tett a lányok alapfokú oktatását javító oktatási beruházások támogatására, rámutatva, hogy a lányok iskolázottsági szintjének javulása csökkenti a csecsemőhalandóságot és a fertilitási rátát, és gyorsítja a gazdasági növekedést. E politika és a millenniumi fejlesztési célok oktatási célkitűzéseinek támogatására a Bank 2002-ben donor partnerekkel és más szervezetekkel létrehozta az "Oktatást mindenkinek - Gyorskezdeményezés" (Education for All Fast Track Initiative - EFA FTI) elnevezésű programját. A program adminisztratív hátterét a Bank biztosította, de az elnökét rotációs módszerrel a G8 donor és a nem G8 donor résztvevők adják. A cél az oktatás támogatásának folyamatos növelése. A program arra ösztönzi az országokat, hogy a PRSP folyamaton belül, vagy ha nem vesznek részt ebben a folyamatban, akkor önállóan, készítsenek a donorok adományait is tartalmazó, költségkalkulációval ellátott oktatásügyi terveket. A finanszírozási hiányok áthidalására az FTI 2003-ban többdonoros kötött felhasználású pénzalapként megalapította a Gyorskezdeményezés Katalitikus Alapot (FTI Catalytic Fund). 2004 áprilisáig ez az alap négy adományozótól csak 236 millió USA dollárt kapott, ami "az FTI-hez csatlakozó első országok azonnali szükségleteinek kielégítéséra sem elég " (UNESCO, 2004: 34). Az országos terveket az UNESCO-val együttműködve az FTI titkársága értékeli. Az UNESCO Magasszintű Munkacsoportja éves összejöveteleinek keretében minden évben az "Oktatást mindenkinek" program eredményeit értékelő FTI értekezleteket tartanak.

A mindenki számára elérhető oktatás biztosítására irányuló kampány arra késztette a Bankot, hogy újragondolja az alapfokú oktatási rendszer finanszírozásával (költségmegtérülés vagy térítési díjak) kapcsolatos kérdést. A Bank *Education Notes (Oktatási Feljegyzések)* sorozatában az egyik legutóbbi szám foglalkozik ezzel a problémával és merészen így kezdi: "A Világbank nem támogatja az alapfokú oktatásban szedett térítési díjat. Az ilyen térítési díjak sok országban jelentős szerepet játszanak abban, hogy a legszegényebb gyerekek nem jutnak iskolába, ezzel

csökkentve az EFA program sikerességét. A tankönyvekért és egyéb oktatási anyagokért fizetendő díjak is nagyon sok gyerek számára akadályozhatják a tanuláshoz való hozzájutást. Ezen okok miatt a Világbank programjai növekvő mértékben támogatják az arra irányuló erőfeszítéseket, hogy a térítési díjak eltörlése után elérhetővé váljanak más finanszírozási források" (World Bank, 2004c: 1). A feljegyzés a továbbiakban rámutat, hogy az FTI Katalitikus Alapja nagyszerű lehetőséget jelent arra, hogy ideiglenes finanszírozási forrásokat biztosítsanak a térítési díjak eltörlését megvalósító országoknak.

Ami a felsőfokú, és bizonyos mértékig a középfokú oktatást illeti, itt a Bank más nézetet képvisel a kormány szerepével kapcsolatban. Az Oktatásügyi Stratégiai Tanulmány kijelenti, hogy "a magánfinanszírozás és magánszolgáltatás növelheti a képzési keretszámokat, különösen közép- és felsőszinten" (World Bank, 1999: 34). Az egészségügyi politika történéseihez hasonlóan, az IFC ebben az összefüggésben került a képbe, mint az oktatási szektorba való beruházások elősegítője. A folyamat felgyorsítására beruházási konferenciákat tartanak. A stratégiai tanulmány ezen a ponton sajnálatos módon visszatér ahhoz a megkérdőjelezhető feltevéshez, hogy ha a jómódúak gyerekei magániskolákba járhatnak, akkor az állam jobban koncentrálhatja a támogatásait a szegényekre, és nem foglalkozik az ebben az esetben a szolgáltatás minőségével kapcsolatosan szükségképpen fellépő problémákkal.

Összefoglalva a fent írtakat, a vizsgált területtől függ a válasz arra a kérdésre, hogy a Világbank a szegényeknek nyújtott szolgáltatások javítását vagy privatizálását támogatja-e. A Bank nem homogén egység és különböző közönséget szólít meg a nyilvános megnyilatkozásaiban. A hangsúlyok szektor-specifikusak is: a Bankon belül mindenki egyetért abban, hogy a privatizáció jó dolog nyugdíjrendszerekben; valószínűleg a felsőoktatásban is elfogadható, de egyesek - még ha a Nemzetközi Pénzügyi Társaság támogatja is - megkérdőjelezik ezt az egészségügyben. Tovább folytatódik a Bankon belüli intellektuális küzdelem, bár a gyakorlati eseményeket tekintve úgy tűnik, hogy az utóbbi időben a privatizáció hívei diktálják a tempót az egészségügyi és nyugdíjszektorban, és az ingyenes közszolgáltatás szószólói a hangadók az alapfokú oktatásban.

Ajánlott olvasmányok

A nemzetközi szervezetekről: Boas, M. and McNeill, D. (2003): *Multilateral Institutions: A Critical Introduction.* London: Pluto

A Világbankról: Gilbert, C.L and Vine, D. (1997): *World Bank: Structure and Policies.* Cambridge: Cambridge University Press. Stone, D. and Wright, c. (eds) (megjelenés alatt): *The World Bank's Decade of Reform and Reaction*. London: Rotledge

A Világbanktól: *WDR 2001/2, 2004 and 2006.*

A Bankról és a szegénységenyhítésről: Kanbur, R. and Vines, D. (2000): The World Bank and Poverty Reduction. Past, Present, Future, in Gilbert, C.L and Vines, I. (eds), *The World Bank: Structure and Policies.* Cambridge: Cambridge University Press.

A Bankról és a nyugdíjakról: Orenstein, M. (2005): The new pension reform as global policy, *Global Social Policy*, 5. 2.

Global Social Policy folyóirat, GSP Digest, 'International Actors and Social Policy' szekció (www.gaspp.org)

Vonatkozó internetes honlapok

www.worldbank.org
www.ifc.org
www.brettonwoodsproject.org
www.globalpolicy.org
www.wdev.eu

IRODALOM

Barr, N. (1994): *Labour Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press

Beattie, R. and McGillivray, W. (1995): 'A Risk Strategy: Reflections on the World Bank's Report Averting the Old Age Crisis', *International Social Security Review*, 48.

Boas, M. and McNeill, D. (2004): *Global Institutions and Development*. Basingstoke: Palgrave

Braathan, E. (2000): 'New Social Corporatism: A Discursive-comparative Perspective on the World Development Report 2000/2001' in CROP (ed.), *A Critical Review of the World Bank Report: World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Bergen: Comparative Research Program on Poverty (CROP)

Bretton Woods Project (2002): Bretton Woods Update 28. www.brettonwoodsproject.org
Broad, R. (2006): 'Research, Knowledge and the Art of "Paradigm Maintenance"', Review of International Political Economy, 13(3): 387-419.

Cornia, G, Jolly, R. and Stewart, F. (1987): *Adjustment with a Human Face*. Oxford: Clarendon

CROP (2000): *A Critical Review of the World Bank Reports: World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Bergen: CROP

Dani, A. (2005): 'Policies for Social Development in a Globalizing World: New Frontiers for Social Policy', Discussion Paper for Technical Consultation on Social Policy at the meeting of the Social Development Advisors Network, Washinton, DC, 14 February

Davis, G. (2004): *A History of the Social Development Network in the World Bank 1973-2002*. Washington, DC: World Bank

Deacon, B. with Stubbs, P. and Hulse, M. (1997): *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare.* London: Sage

Dollar, D. and Kraay, A. (2001): *Trade, Growth and Poverty*. Washington, DC: World Bank Development Research Group

Ervik, R. (2005): 'The Battle for Future Pensions: Global Accounting Tools, International Organisations and Pension Reform', *Global Social Policy* 5: 29-54.

Fumo, C., de Haan, A., Holland, J. and Kanji, N. (2000): *Social Funds: Effective Instruments to Support Local Action for Poverty Reduction.* Social Development Department Working Papers No. 5. London: UKDFID

Gore, C. (2004): 'The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries'. *World Development* 28: 789-804.

Gottret, P. and Schieber, G. (2006): *Health Financing Revisited*. Washington, DC: World Bank

Gough, I. and Woods, G. (2004): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge Universití Press

Gould, J. (2005: *The New Conditionality: The Politics of Poverty Reduction Strategies*. London: Zed Books

Graham, C. (1994): *Safety Nets, Politics and the Poor*. Washington, DC: Brookings Institute

GSP Digest (2006a): 'GSP Digest' *Global Social Policy*, 6: 2.

GSP Digest (2006b): 'GSP Digest' *Global Social Policy*, 6: 1.

Hall, A. and Midgley, J. (2004): *Social Policy for Development*. London: Sage

Holzmann, R. (1999): *The World Bank Approach to Pension Reform*. Washington, DC: World Bank, Social Protection Advisory Service

Holzmann, R. and Jorgensen, B.N. (1999): *Social Protection as Risk Management*. Washington, DC: Human Development Net, World Bank

Holzmann, R., Orenstein, M and Rutowski, M. (2003): *Pension Reform in Europe: Process and Progress*. Washington, DC: World Bank

Kanbur, R. and Vines, D. (2000): The World Bank and Poverty Reduction. Past, Present, Future, in Gilbert, C.L and Vines, I. (eds), *The World Bank: Structure and Policies.* Cambridge: Cambridge University Press

Lee, K. (2003): *Globalization and Health*. Basingstoke: Palgrave

Lethbridge, J. (2002): 'Venture Capital and Private Equity Investments in Health Care', VSPP Seminar No. 5., Dubrovnik, 26-28 September

Lethbridge, J. (2004): 'Investments Strategies Underpinning Policy Promotion', GASPP Seminar No. 7. Hamilton, 10-11 September

Lethbridge, J. (2005): 'The Promotion of Investment Alliances by the World Bank: Implications for National Health Policy', *Global Social Policy*, 5: 203-226.

Mehrotra, S. and Delmonica, E. (2005): 'The Private Sector and Privatization in Social Services: Isthe Washington Consensus Dead?', *Global Social Policy*, 5: 141-74.

Milanovic, B. (2003): 'The Two Faces of Globalization: Against Globalization as We Know It', *World Development*, 31(4): 667-83.

Norton, A., Conway, T. and Foster, M. (2000): 'Social Protection: Defining the Field of Action and Policy', *Develeopment Policy Review* , 20: 541-67.

Orenstein, M. (2003): 'Mapping the Diffussion of Pension Innovation' in Holzmann, R., Orenstein, M. and Rutowski, M. (eds): *Pension Reform in Europe*. Washington, DC: World Bank
Orenstein, M. (2005): The New Pension Reform as Global Policy, *Global Social Policy*, 5: 175-202.

Orszag, P. and Stiglitz, J. (1999): 'Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems', Conference on New Ideas About Old Age Security. World Bank, Washington, DC 14-15 September

Rao, V. and Walton, M. (2004): *Culture and Public Action*. Stanford, CT: Stanford University Press

Roberts, M.J., Hsiao, W., Berman, P. and Reich, M.R. (2003): *Getting Health Reform Right: Guidelines for Improving Performance and Equity.* Oxford: Oxford University Press

Sen, A. (1999): *Development as Freedom*. New York: Knopf

Stiglitz, J. (1998): 'More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post-Washington Consnsus', WIDER Annual LectureHelsinki, 7 January

Subbarao, D. and Bonnerjee, A. (1997): *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experiences.* Washington, DC: World Bank

Tendler, J. (2004): 'Why Social Policy Is Comdemned to a Residual Category of Safety Nets and What to Do About It' in Mkandawire, T. (ed.), *Social Policy in a Development Context.* Basingstoke: Palgrave

Townsend, P. (2004): 'From Universalism to Safety Nets: The Rise and Fall of Keynesian Influence and Social Development' in Mkandawire, T. (ed.), *Social Policy in a Development Context.* Basingstoke: Palgrave

UNESCO (2004): *Education for All: The Quality Imperative. EFA Global Monitoring Report (2005)*, Paris: UNESCO

Wade, R. (2001): 'Showdown at the World Bank', *New Left Review*, 7: 124-37.

Wade, R. (2002): 'US Hegemony and the World Bank: The Fight over People and Ideas', *Review of International Political Economy*, 9: 215-43.

World Bank (1987): *Paying for Health Services in Developing Countries*, Washington, DC: World Bank

World Bank (1990): *WDR 2000: Poverty*. Washington, DC: World Bank

World Bank (1993): *WDR 1993: Investing in Health*. Washington, DC: World Bank

World Bank (1994b): *Averting the Old Age Crisis.* Washington, DC: World Bank

World Bank (1996): *WDR 1996: From Plan to Market*. Washington, DC: World Bank

World Bank (1997): *Health, Nutrition and Population*. Washington, DC: Human Development Network, World Bank

World Bank (1999): *Education Sector Strategy Paper*. Washington, DC: World Bank

World Bank (2001a): *WDR 2000/2001: Poverty*. Washington, DC: World Bank

World Bank (2002a): *Policy Roots of Economic Crisis and Poverty*. Washington, DC: World Bank

World Bank (2002b): *Private Sector Development Strategy*. Washington, DC: World Bank

World Bank (2003c): *WDR 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank

World Bank (2004c): *Education Notes*. Washington, DC: World Bank

World Bank (2005a): *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, DC: World Bank

World Bank (2005d): *Empowering People by Transforming Institutions: Social Development in World Bank Operations.* Washington, DC: World Bank

IV.
GLOBALIZÁCIÓ ÉS A JÓLÉTI ÁLLAM ÁTALAKULÁSA

Ramesh Mishra

A GLOBALIZÁCIÓ LOGIKÁJA ÉS A JÓLÉTI ÁLLAM VÁLTOZÓ HÁTTERE*

[…]

A nemzetállam decentrálása

A jóléti állam nemzeti vállalkozásként alakult ki és nagyrészt ma is az. A nemzeti integráció és a nemzetépítés céljai történelmileg fontosak voltak a kollektív szociális ellátás fejlődésében. Európában a századfordulón az imperializmushoz kötődő, kiélezett nemzetek közötti versengés arra ösztönözte az uralkodó eliteket, hogy engedményeket tegyenek az alsóbb osztályoknak. A reformok azt célozták, hogy kialakítsák a gazdasági és katonai verseny miatt szükséges nemzeti egység és nemzeti cél érzetét. Britanniában például a nemzeti hatékonysági mozgalom ahhoz vezetett, hogy az állam nagyobb szerepet vállalt a nemzethez tartozó gyerekek oktatásában és egészségügyi ellátásában. A 2. világháború után a teljes foglalkoztatású, univerzális jóléti állam a szociális állampolgárság jegyében intézményesítette az "egy nemzet" eszméjét. Ezen kívül a tripartitizmus és más hasonló megoldások azt célozták, hogy a nemzeti célok elérése érdekében biztosítsák a legfontosabb gazdasági szereplők nemzetállam keretein belüli együttműködését.

Az olyan országokban, mint Kanada, az univerzális szociális programok megerősítették a különböző régiókra tagozódó, két alapító népközösségből álló, és a hatalmas kiterjedésű területeket ritkán benépesítő nemzeten belüli szolidaritás érzését (Myles, 1996: 130; McBride and Shields, 1997). A nemzeti közösség - gazdasági, politikai és szociális eszközökkel történő - megőrzésének és megerősítésének eszméje volt a jóléti állam ideológiai alapja.

Az ezredforduló felé közeledve úgy tűnik, hogy a nemzetállam visszavonulóban van. Az újjáéledő globalizáció egyre inkább elhomályosítja a nemzetállam gazdasági határait. A tőke egész Földre kiterjedt mozgási szabadsága, a multinacionális vállalatok terjeszkedése, valamint az áruk és szolgáltatások transznacionális termelése a gazdasági szervezet és a gazdasági aktivitás helyszíneként marginalizálják a nemzetet. Miként a globalizáció szkeptikus elemzői helyesen állítják, eltúlzott az a kijelentés, mely szerint a multinacionális vállalatoknak nincs nemzeti identitása és érdeke, és helyesebben járunk el, ha a gazdaságok globalizálódása helyett inkább a nemzetköziesedés fokozódásáról beszélünk (Wade, 1996: 61; Hirst and Thompson, 1996: 16).
Azonban nem sok kétség lehet a felől, hogy a globalizáció növelte a tőke nemzetállammal szembeni erejét. A szabad kereskedelem terjedésével és a szabad külföldre távozás lehetősége következtében a tőke jelentős része a korábbiaknál jóval kevésbé kötődik a nemzetállamhoz.

---

* *Ramesh Mishra: The logic of globalization and the changing context of the welfare state, in Nicola Yeates and Chris Holden: The Global Social Policy Reader, The Policy Press, 2009, 275-281.*

A hazai piacoknak és a hazai munkaerő-kínálatnak sincs olyan jelentősége, mint a jóléti állam virágkorában. A tripartitizmus európai országokon belüli meggyengülése, ha nem hanyatlása, általában mutatja, hogy a globalizálódó gazdaságban a tőkének nincs szüksége a munka együttműködésére, részben mert számára a nemzeti gazdasági keretek többé nem jelentenek meghatározó realitást.

A munkanélküliség újbóli megjelenése, a kollektív alkufolyamat decentralizálása és a munkaerőpiacok rekommodifikálása aláássák a jóléti állam időszakát jellemző, gazdasági és szociális kérdésekkel kapcsolatos „egy nemzet" megközelítést. Mint korábban is gyakran megesett, ezúttal is az USA mutatja szélsőséges formában azt a trendet, ami – legalábbis az angolszász országokban, de esetleg máshol is – a jövőben valószínűleg erősödni fog. Az USA-ban nyilvánvaló, hogy a gazdasági elitek már nem érzik olyan erősnek a nemzet többi részével való kapcsolatukat, mint korábban. A gazdag Amerika magán biztonsági őrök és riasztórendszerek által védett enklávékba költözik, csekély érdeklődést mutatva a többi amerikai sorsa iránt (Reich, 1992: 268-74; Rifkin, 1995: 212).

Ahogy a globalizáció egyre inkább győztesekre és vesztesekre osztja a társadalmakat, problémássá válik a „nemzeti érdek" koncepciójának fenntartása és az a veszély fenyeget, hogy kiüresedik a nemzeti közösség fogalma (Horsman and Marshall, 1995: 221). Az a kérdés, hogy a nemzeten belüli, erősen élő közös identitás és közös érdekek hiányában fennmaradhat-e a jóléti állam és a fokozatos hanyatlás folyamatában nem válik-e egyszerűen a múlt intézményes örökségévé.

Az regionális gazdasági társulások kialakulása és erősödése, mint például az EU, a NAFTA és a többiek, megint csak olyan fejlemény, ami gyengíti a nemzetállamok szuverenitását és autonómiáját. Vitatható kérdés – amire itt most nem térünk ki –, hogy ezek a társulások a globalizáció egyik megnyilvánulásának, a globalizációra adott regionális válasznak, vagy autonóm fejleménynek tekintendők-e. Az viszont kétségtelen, hogy e társulások léteznek, és a fiskális politika, monetáris politika és szociálpolitika terén korlátozzák a nemzetek szuverenitását. Az EU például a Maastrichti Szerződésben szigorú feltételekhez kötötte az európai monetáris unióban való tagságot. Ezek közé tartozik a költségvetési hiány GDP 3 százaléka, az összegzett nemzeti adósság GDP 60 százaléka alatt, és az infláció megfelelő keretek között tartása. Sok EU ország számára e deficitcélok elérése már eddig is azt jelentette, hogy – mivel az adóbevételek növelése valószínűtlen megoldás – jelentősen csökkenteniük kellett a szociális kiadásaikat.

Az olyan jelentős európai országokban, mint Franciaország és Németország, a megszorítások és a jóléti ellátások leépítése elleni kemény tiltakozásokat és tüntetéseket váltottak ki a maastrichti deficitkritériumoknak való megfelelés érdekében hozott intézkedések […]. Való igaz, hogy a tagállamok szabadon alakíthatják a szociálpolitikájukat és a munkavállalói jogokkal foglalkozó, egészében nem kötelező érvényű, szerény igényű Szociális Kartától eltekintve az EU nem sokat tesz egy közös európai szociálpolitika kialakításáért. Másrészt viszont az EU gazdaságpolitikája közvetetten jelentősen befolyásolja a tagországok szociálpolitikáját.

Az USA, Kanada és Mexikó alkotta NAFTA sok tekintetben különbözik az EU-tól. Egyrészt vitathatatlan az USA domináns szerepe, társuláson belüli legbefolyásosabb pozíciója. Másrészt, az EU-val ellentétben, a NAFTA nem törekszik a tagállamok gazdasági és politikai uniójára.

Az USA szociális védelmi rendszere fejletlenebb, mint Kanadáé, Mexikóban pedig általában sokkal alacsonyabbak a bérek és a szociális ellátások. A NAFTA-ban nincsenek szociális ellátások és a tagállamok névlegesen szabadon alakítják a szociálpolitikájukat.

E szabadság azonban némiképpen illuzórikus. A NAFTA gazdasági intézkedéseinek az a céljuk, hogy egyenlő versenyfeltételeket biztosítsanak Észak-Amerikában, többek között az importot korlátozó „nem vámjellegű" rendelkezések megszüntetésével. Bár a meglevő állami szolgáltatások kivételt képeznek, a NAFTA határozottan korlátozza a szociális védelem állami szektoron belüli jövendő fejlődését. Valószínűleg eltörlik azt az intézkedést, amit úgy ítélnek meg, hogy monopóliumot hoz létre a szolgáltatások terén vagy szubvencionálásukban. Ezen kívül nagyon erős az amerikai neokonzervatív ideológia befolyása és hatása is. Így tehát a NAFTA szabadkereskedelmi politikája és versenypolitikája közvetett módon korlátozza a tagországok szuverenitását és autonómiáját abban, hogy szabadon megválaszthassák a gazdaság- és szociálpolitikájukat. Mivel a NAFTA célja a verseny ösztönzése, a legnagyobb vesztes az állami szabályozás és beavatkozás. A mexikói Chiapas tartomány indián őslakosainak lázadása megrendítő módon hívta fel a figyelmet a NAFTA gazdaságpolitikájának szociális következményeire. Kanadában a NAFTA hatására szociális dömping alakult ki és erős nyomás érvényesül a szociális védelmi rendszer színvonalcsökkenést eredményező harmonizálására.

Összegezve elmondható, hogy a globalizáció és a regionális gazdasági szövetségek kialakulása és tevékenysége csökkentik a nemzetállamok szuverenitását és autonómiáját. Bár a regionális szövetségeknek megvan az a képességük, hogy – mint az EU esetében láthatjuk – szupranacionális szociálpolitikát alakítsanak ki, ennek nagyon korlátozottak az esélyei. Másrészt viszont úgy tűnik, hogy a regionális szövetségek nagyobb lehetőségekkel rendelkeznek a gazdasági deregulációra és arra, hogy nyomást gyakoroljanak a tagországok szociális védelmi rendszereinek gyengítése érdekében (Leibfried and Pierson, 1995).

Valahogy paradox jellegű, hogy a nemzetállamok hanyatlásáról beszélünk, közben pedig növekszik a számuk. Ezen kívül azt látjuk, hogy semmit sem gyengült a nyelvi és etnikai közösségek autonómiára és önálló nemzeti közösség létrehozására irányuló vágya. Ugyanakkor a globalizációs és regionalizációs folyamatok korlátozzák a nemzetek és nemzetalatti egységek önálló monetáris, fiskális és szociális politika folytatására vonatkozó szabadságát. Persze olyan nemzeti kormányok is vannak, amelyek támogatják és ösztönzik a globalizációt (Cerny, 1997).

Ezek ellentmondásos tendenciák, de az ellentmondás inkább látszólagos, mint valóságos. A globalizáció és regionalizáció korlátozzák a nemzetállamok számára rendelkezésre álló választások körét, de csak viszonylagosan és csak bizonyos politikaterületeken. A nemzetállamoknak még mindig jelentős autonómiájuk marad a kulturális, szociális, vagy akár még gazdasági jellegű döntések meghozatalában is. Sőt, mint fentebb kifejtettük, a globalizációt a transznacionális neoliberalizmus egy formájának kell tekintenünk. A nemzetállam az, ami végrehajtja a liberalizálást és deregulációt. Valószínűleg a legnagyobb lendülettel a neokonzervatív rezsimek vetik magukat bele ebbe a folyamatba. És ebben az értelemben helyes az az állítás, hogy a nemzeti szereplők segítik és viszik előre a globalizációt (Cerny, 1997: 251).

Az is megállapítható, hogy a nemzetállam a „globális identitással" nem rendelkező népesség nagy része számára nyelvi, kulturális és politikai közösségként élő és valóságos marad. Ebben az értelemben a nemzeti közösség és a nemzeti eszme ismét csak nem hanyatlik.

Azonban – és ez fontos a jóléti állam szempontjából – ha a kollektív szociális ellátásokon keresztül történő *nemzetépítés* ösztönzői és kilátásai gyengébbek a mai világban, annak fő oka a globalizáció. Úgy tűnt, hogy Japán az 1970-es, Korea az 1980-as években a nyugati jóléti államok gyakorlatához hasonló, univerzálisabb ás átfogóbb szociálpolitikát alakított ki (Goodman and Peng, 1996: 203-8; Pempel, 1989: 153-4). Számos tényező, köztük az erősödő nemzetközi verseny, a gazdasági bizonytalanság és a neokonzervativizmus nyugati térhódítása, azonban megakasztotta ezt a fejlődést. Általában véve tehát, a nemzeti közösség és a demokrácia összeütközésben van a globalizáció kiváltotta gazdasági folyamatokkal és fejlődési trendekkel.
[…]

A szociálpolitika és a globalizáció „logikája”

[…] A gazdasági, valamint politikai és ideológiai jelenségként értelmezendő globalizáció ma vitán felül a jóléti állam lényegi meghatározója. A következőkben […] néhány részletében megvizsgáljuk a szociálpolitika és globalizáció közötti kapcsolatot. A vizsgálat kerete a globalizáció „logikája”, azaz: lévén a globalizáció jellegét tekintve (az ideológia és politika által vezérelt) gazdasági folyamat, mik ennek a valószínű következményei a jóléti államra? A következő állítások kifejtik ezt a logikát a szociálpolitika és jóléti állam összefüggésében.

1. A globalizáció aláássa a nemzeti kormányok azon képességét, hogy reflációs politikákkal megvalósítsák a teljes foglalkoztatás és gazdasági növekedés céljait. Az „egy országon belüli keynesizmus” többé nem életképes lehetőség.
2. A globalizáció a nagyobb munkaerő-piaci rugalmasság, a „posztfordista” munkaerő elkülönülő részekre osztása és a decentralizált kollektív béralku közvetítésével növeli a bérek és a munkafeltételek terén jelentkező egyenlőtlenségeket. A globális verseny és a tőke mobilitása „szociális dömpinget” eredményez, csökkenti a béreket és rontja a munkafeltételeket.
3. A globalizáció a szociális kiadások csökkentésére és a szociális védelmi rendszer színvonalának gyengítésére irányuló nyomást gyakorol, azzal, hogy az állami politika alapvető céljaivá a deficitek és adósságok csökkentését, valamint az adószintek leszállítását teszi.
4. A globalizáció a nemzeten belüli szolidaritás aláásásával és a jövedelmek egyenlőtlenségének legitimálásával gyengíti a szociális védelem, különösen pedig egy nemzeti minimum érvényesítésének ideológiai igazolását.
5. A globalizáció azzal, hogy az erőegyensúlyt a munka és az állam kárára, illetve a tőke javára változtatja meg, gyengíti a szociális partnerség és a tripartitizmus bázisát.
6. A globalizáció behatárolja a nemzetek politikai választási lehetőségeit, azzal, hogy gyakorlatilag kizárja a politikai centrumtól balra eső alternatívákat. Ebben az értelemben hirdeti az „ideológia végét”, amennyiben a jóléti állam politikájáról van szó.
7. A globalizáció „logikája” konfliktusba kerül a nemzeti közösség és a demokratikus politizálás „logikájával”. A szociálpolitika a globális kapitalizmus és a demokratikus nemzetállam közötti küzdelem fő kérdésévé válik.

[…]

IRODALOM

Cerny, P. G. (1997): Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization, *Government and Opposition*, 32(2).

Goodman, R. and Peng, I. (1996): The East Asian Welfare States, in Esping-Andersen, G. (ed.) *Welfare States in Transition*, London: Sage

Hirst, P.and Thompson, G. (1996): *Globalization in Question*, Cambridge: Polity

Horsman. M and Marshall, A. (1995): *After the Nation-State*, London: Harper-Collins

Leibfried, S. and Pierson, P. (1995): Semi-sovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe, in Leibfried, S. and Pierson, P. e(ds) *European Social Policy*, Washington, DC: The Brookings Institution

McBride, S. and Shields, J. (1997): *Dismantling a Nation*, Halifax: Fernwood Publishing

Myles, J. (1996): When Markets Fail: Social Welfare in Canada and the United States, in Esping-Andersen, G. (ed.) *Welfare States in Transition*, London: Sage

Pempel, T. J. (1989): Japan's Creative Conservatism, in Castles, E. G. (ed.) *The Comparative History of Public Policy*, New York: Oxford University Press

Reich, R. B. (1992): *The Work of Nations*, New York: Vintage Books

Rifkin, J. (1995): *The End of Work*, New York: G. P. Putnam's Sons

Wade, R. (1996): Gobalization and Its Limits, in Berger, S. and Dore, R. (eds) *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca and London: Cornell University Press

Gösta Esping-Andersen

AZ ARANYKOR UTÁN? A JÓLÉTI ÁLLAM DILEMMÁI A GLOBÁLIS GAZDASÁGBAN*

T. H. Marshall (1950) szerint a modern állampolgáriság egy három évszázadot átívelő demokratizálási folyamat eredménye. A 18. században a törvényes és civil jogok alapelveivel fektették le az alapokat; a politikai jogok a 19. században alakultak ki; végül a demokratikus ideál betetőzéseként a 20. században megszilárdult a szociális állampolgáriság.

A következő évszázad küszöbén a törvényes és civil jogok a fejlett iparosodott világ legtöbb részében szilárdan beépültek a társadalmakba. Ugyanez azonban nem mondható el a szociális jogokról. Sokan gondolják azt, hogy a jóléti állam összeegyezhetetlenné vált más, nagy becsben tartott célokkal - például a gazdasági fejlődéssel, a teljes foglalkoztatással, sőt még a személyes szabadságjogokkal is - és ellentétes a fejlett posztindusztriális kapitalizmus szövetével.

A szociális állampolgáriság megvalósítását jelentő harmadik történelmi szakasz elkerülhetetlenségével kapcsolatban óvatosságra int bennünket az is, ha a régi, érett demokráciákon túlra is kiterjesztjük az elemzésünket. A modernizációs elmélet néhány évtizeddel ezelőtti feltevésével szemben az újonnan kialakuló ipari demokráciák nem a nyugati jóléti államok által kitaposott ösvényeken járnak. Akkor tehát T. H. Marshall tévedett, mikor azt feltételezte, hogy a modern civilizáció fejlődése egymásra épülő szakaszokban zajlik és visszafordíthatatlan?

A modern jóléti állam a kapitalizmus 2. világháború utáni "aranykorának" lényegi részévé vált, ekkor úgy tűnt, hogy a gazdasági fejlődés, az egyenlőség és a teljes foglalkoztatás tökéletes harmóniában vannak egymással. A jóléti állam válsága nem magyarázható a prosperitás hiányával. A 2. világháború utáni szédületes mértékű gazdasági növekedés már rég a múlté, de azért a gazdag OECD országokban a bruttó nemzeti termék reálértéken elismerésre méltó 45 százalékkal nőtt az 1970-es évek közepének olajválsága óta. A szociális köz- (és magán) kiadások természetesen még gyorsabb ütemben nőttek, de ez a trend általában lefékeződött az 1980-as években. A válság lényege az egyenlőség/teljes foglalkoztatás összefüggésében keresendő.

A jóléti állam válságának annyi diagnózisa van, ahány szakértő foglalkozik a kérdéssel. A legtöbb értékelés azonban minden probléma nélkül besorolható három fő csoportba. Először is, létezik a "piactorzító" vélemény, amely szerint a jóléti állam megfojtja a piacot és gyengíti a munkavállalás, megtakarítás és beruházás ösztönzőit. Egy másik népszerű diagnózis a

---

* *Gøsta Esping-Andersen: After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy, in Esping-Andersen, G. (ed), Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies, SAGE, London 1996. 1-32.*

népességöregedés hosszú távú romboló hatásaira összpontosít. A harmadik érvelés középpontjában pedig az új globális gazdaság következményei vannak, mely gazdaság könyörtelenül megbünteti a tékozló kormányokat és a versenyképtelen gazdaságokat.

Tanulmányunk nem utasítja el ezeket az érveket. Alapvetően egyetértünk azzal, hogy egy új, és meghatározó jelentőségű átváltás (trade-off) alakult ki az egyenlőség és foglalkoztatás között; hogy a globális verseny szűkíti a hazai politikai választási lehetőségeket; és hogy az elöregedés problémát jelent. Ugyanakkor úgy érezzük, hogy ezek az általánosan hangoztatott vélekedések eltúlzottak és félrevezetők lehetnek. Egyrészt a jóléti állam típusok sokszínűsége ellentmond a túlzott általánosításnak. Másrészt nagyon óvatosan kell eljárnunk, mikor különválasztjuk egymástól a válság elsődlegesen belső, illetve külső forrásait. A jóléti államok jelenlegi problémái közül sokat a *piaci* kudarcok okoztak, azaz a rosszul működő munkaerőpiacok túlterhelték a meglevő szociális programokat. Egyesek persze ragaszkodnak ahhoz a véleményhez, hogy ez magának a jóléti államnak a hibája. Ugyanakkor valószínűleg léteznek *jóléti állami* kudarcok is: a szociális védelem építménye sok országban "befagyott" egy többé már nem létező régi gazdasági-társadalmi rendbe, ami képtelenné teszi arra, hogy megfelelő módon válaszoljon az új kockázatokra és szükségletekre.

A fejlett jóléti államokat sújtó jelenlegi depresszió befolyásolja a most kialakuló ipari demokráciák szociális biztonsági rendszerének fejlődésével kapcsolatos stratégiai gondolkodást is. Ami a legfontosabb: nincs többé svéd típusú "középút". A neoliberálisok szerint a rugalmasság és dereguláció vezet a növekedéshez és prosperitáshoz. Így a Latin-Amerikának és Kelet-Közép-Európának címzett javaslataik nem a svéd jóléti állam, hanem a chilei privatizáció követését ajánlják. A kritikusaik úgy vélik, hogy ez a választás túlzott polarizációt és szükségtelen elszegényedést okoz, és nemkívánatos eredményekre vezethet a modernizáció szempontjából. Szerintük szükség van átfogó szociális rendszerre, mivel a hagyományos családi, közösségi, vagy magánpiaci megoldások teljesen alkalmatlanok a problémák kezelésére. Az átfogó szociális biztonsági rendszer fenntartása mellett szól az is, hogy stabil demokráciához olyan szintű társadalmi integrációra van szükség, amit csak az igazi szociális állampolgáriság biztosíthat.

Tulajdonképpen pontosan ugyanezek a kérdések uralták a 2. világháború utáni Európa közgondolkodását is. Ezen kívül, a jóléti állam felépítése sokkal többet jelentett a meglevő szociálpolitikai programok egyszerű javításánál. Gazdasági értelemben a jövedelem- és foglalkoztatási biztonság kiterjesztése és állampolgári joggá válása szándékos szakítást jelentett a tiszta piacot hangsúlyozó ortodoxiával. Morális értelemben a jóléti állam "az emberek" univerzálisabb, osztály-hovatartozástól függetlenebb igazságát és szolidaritását ígérte; reménysugárként kínálták azoknak, akiket a 2. világháborúban a közjó érdekében hozandó áldozatokra kértek. A jóléti állam így a nemzetépítés politikai programja is volt: a liberális demokrácia megerősítése a fasizmus és bolsevizmus kettős veszélyével szemben. Sok ország jóléti állammá nyilvánította magát, elsősorban nem azért, hogy új címkét ragasszon a szociálpolitikájára, hanem hogy erősítse a nemzeten belüli társadalmi integrációt.

Az ilyen kérdéseknek sürgető időszerűsége van a mai Ázsiában, Dél-Amerikában és Kelet-Európában, éppen azért, mert a modernizáció szétrombolja a társadalmi integráció régi intézményeit. De e nemzetek politikusai attól is tartanak, hogy az ilyen morális és politikai célok veszélyeztethetik a komparatív gazdasági előnyüket (az olcsóbb munkaerőt), az elit hagyományos

privilégiumait (a gazdagok adómentességét Latin-Amerikában), vagy a társadalmi kultúrát (a konfucianizmust Kelet-Ázsiában).

A fejlett nyugati nemzetek jóléti államait azért építették fel, hogy segítsék az ipari tömegtermelésen alapuló gazdaság működését. A "keynesi konszenzus" időszakában nem volt érzékelhető átváltás a szociális biztonság és gazdasági növekedés, az egyenlőség és hatékonyság között. Ez a konszenzus megszűnt, mivel már nem állnak fenn a létezését biztosító alapfeltevések. Ma már lehetetlennek tűnik az egy országon belüli, nem inflatorikus jellegű, keresletvezérelt növekedés; az ipar hanyatlása miatt a teljes foglalkoztatást ma a szolgáltatásokon keresztül kell elérni; a hagyományos férfi kenyérkeresős családmodell meggyengült, a termékenység csökken, és az életciklus egyre inkább "nem szabályos" jellegű.

Ezek a szerkezeti változások megkérdőjelezik a hagyományos szociálpolitikai gondolkodást. A válság tünetei sok vonatkozásban ugyanazok az összes nemzetben. Ugyanakkor jelentős különbségek is tetten érhetők. Európa messze legnagyobb problémája a magas munkanélküliség, Észak-Amerikáé viszont a növekvő egyenlőtlenség és szegénység. Mindkettő jelzi azt a sokak által vallott vélekedést, mely szerint alapvető választás (trade-off) van a foglalkoztatás növelése és a bőkezű, egalitariánus szociális védelem között. A magas társadalombiztosítási járulékok és adók, a magas és rugalmatlan bérek, és a kiterjedt munkavállalói jogok a pótlólagos munkaerő felvételét megengedhetetlenül költségessé, a munkaerőpiacot pedig túl merevvé teszik. Az 1980-as évek észak-amerikai "foglalkoztatási csodája" igazolni látszik a deregulációs politikát, még ha ennek a nagyobb egyenlőtlenség volt is az ára.

Az adott megoldás kritikusai szerint túl magasak az amerikai út társadalmi polarizációban és szegénységben kifejeződő társult költségei. Alternatív megoldásként egy "társadalmi beruházási" stratégiát javasolnak. Az elképzelés értelmében a drákói megszorítások helyett meg kell szűntetni a jelenlegi szociálpolitika azon alapvető jellemzőjét, hogy a passzív jövedelem-fenntartásra koncentrál, és inkább az embereket ismét munkához juttató, a háztartások munka- és családi kötelezettségeit harmonizáló, és a népesség posztindusztriális társadalom követelményeinek megfelelő képzettségét elősegítő aktív munkaerő-piaci programokat kell erősíteni. A humán tőkébe történő beruházás hangsúlyozása a "produktív szociálpolitika" jegyében évtizedek óta a svéd modell hivatalos dogmája. Ma vezető téma a Clinton adminisztrációban, az Európai Unióban és a kelet-ázsiai országokban is (vö. European Community, 1993; Freeman, 1993).

Nagyon hasonló a "feltörekvő" gazdaságokon belül vita is. Mivel a vélekedések szerint az előnyük a kompetitív munkaerő-költségekben rejlik, ennek természetes következményeként nem akarnak költséges állami jóléti programokat kiépíteni. Ezen országok többségének - különösen Japánnak - a népesség szokatlanul gyors elöregedésével és a finanszírozhatatlan jövőbeli nyugdíjkiadások kilátásával is szembe kell néznie. Felismerték azonban, hogy mihelyt eltűnik a bérelőnyük (mindig lesz egy még alacsonyabb bérű gazdaság), váltaniuk kell a nagyobb hozzáadott értéket eredményező termelés irányába. Ezzel magyarázható a kelet-ázsiai kormányok alapvető elkötelezettsége az oktatás fejlesztése mellett.

Akkor most mik a jóléti állam kilátásai a 21. század küszöbén? Arra kényszerülnek a fejlett nemzetek, hogy feláldozzák a jóléti állam egyes, vagy akár legtöbb alapelvét? Olyan modellt választanak az újonnan iparosodott országok, amelyből hiányzik a jóléti állam, vagy inkább a nyugati típusú jóléti állam valamelyik változatát valósítják meg?

Fájdalom, de az általános trendek nem sok támogatást nyújtanak a jóléti állam eszméihez ragaszkodóknak, legalábbis a hagyományos értelemben felfogott jóléti állam híveinek. Az egyenlőség és foglalkoztatás között a fejlett országokban tapasztalható jelenlegi új ellentétet egyre nehezebb harmonizálni. Nem biztos, hogy azok a feltételek, amelyek a 2. világháború után a nyugati nemzetekben a gazdasági fejlődés lényegi részévé tették a jóléti államot, megvannak mondjuk a mai Argentínában, Lengyelországban, vagy Dél-Koreában. Az ilyen pesszimista értékelés okai a nemzetközti és hazai változásokban is keresendők.

A változó nemzetközi környezet

A továbbiakban nem folytatható a teljes foglalkoztatás és jövedelemegyenlősítés 2.világháború utáni korszakot meghatározó harmonikus együttélése. Sokan gondolják úgy, hogy Észak-Amerika pozitív foglalkoztatási teljesítménye csak deregulációval és a piacok felszabadításával volt megvalósítható, ami visszahatásként jutalmazza a győzteseket és bünteti a veszteseket. Az eredmény a növekvő bérkülönbségek és háztartási jövedelem-egyenlőtlenségek kialakulása, az emelkedő szegénységi ráta, sőt talán még az "underclass" újbóli kialakulása is (Gottschalk, 1993; OECD, 1993; Jencks and Peterson, 1991; Room, 1990). A jóval kiterjedtebb munkaügyi szervezetrendszerrel, jóléti állammal és erős szakszervezetekkel rendelkező Nyugat-Európa megőrizte az egyenlőséget és megakadályozta a szegénység növekedését, de ennek ára a magas (főleg fiatalkori és tartós) munkanélküliség és az állami jóléti ellátásoktól függők seregének felduzzadása volt, amelyek túlterhelték a szociális biztonsági rendszerek finanszírozását. Többé nem lehetséges a keresletvezérelt, reflációs stratégia, részben mert a munkanélküliség nem egyszerűen ciklikus jellegű, részben pedig mivel a jövedelemnövekedés az importált áruk vásárlása révén kiáramlik a gazdaságból.

A konvergencia melletti érvek: a globális integráció

A mai világban az integráció majdnem automatikusan azzal jár, hogy a nyitott gazdaságok, Svédország, Ausztrália és Új-Zéland, Chile és a volt európai kommunista országok valamennyien felhagynak az állami jóléti rendszereiket egykor támogató protekcionista módszereikkel. Általános vélekedések szerint a nyitottság nagymértékben korlátozza a nemzetek azon képességét, hogy önállóan alakítsák a gazdaságpolitikájukat. Ausztrália és Svédország is jól szemlélteti az autonóm politizálás lehetőségeinek gyengülését. Mint Castles írja, "[…] Ausztrália csak addig tarthatta fenn a munkahelyek biztonságán, teljes foglalkoztatáson és magas béreken alapuló, az országban a 'bérből élők jóléti államának' nevezett modellt, amíg protekcionista módszereket alkalmazott. Ennek ára a lassú gazdasági növekedés volt."

Stephens elemzése szerint Svédország "[…] csak addig tarthatta fenn egyidejűleg a teljes foglalkoztatást (túlfoglalkoztatást) és a világ legbőkezűbb és legegyenlőbb jóléti államát, amíg a kormányok ellenőrzésük alatt tudták tartani a hazai hitelezést és beruházásokat, és amíg a munkaerő-piaci partnerek konszenzusa garantálni tudta a túlzott bérkiáramlás visszafogását." Az 1980-as évek elején lezajlott liberalizációt követően a svéd gazdaságból nagymértékű tőkekiáramlás történt külföldre, gyengítve a hazai beruházásokat és munkahely-teremtési lehetőségeket. Ezzel egy időben gyengült a hagyományos svéd központosított kollektív

alkumechanizmus is. A fokozódó nyitottság mindkét országban arra késztette a kormányokat (a jobb- és baloldaliakat egyaránt), hogy csökkentsék a szociális kiadásokat. Akkor most vajon az a helyzet, hogy a nyitottság kérlelhetetlenül a jólét iránti közfelelősség gyengítése irányába hajtja a jóléti államokat?

Latin-Amerika és Kelet-Közép-Európa nagy része jelenleg kemény liberális kiigazító stratégiát folytat. Ez rövid távon magas munkanélküliséget, gyakran drámai mértékben csökkenő jövedelmeket, és nagyobb egyenlőtlenségeket eredményez. Hosszabb távon - mint Chile 1980-as évek közepe utáni példája is mutatja - javíthatja a nemzet versenyképességét, fokozhatja a növekedést, és ezek következtében emelheti a foglalkoztatottságot. A radikális liberalizációval az a probléma, hogy egyenlőtlenül oszlanak el a költségei és így könnyen váltanak ki szervezett ellenállást. A chilei példa tanulságos ebből a szempontból. Huber kimutatta, hogy "[…] Chilében 1970 és 1986 között 17 százalékról 38 százalékra nőtt a szegénységi ráta. 1983-ban a munkanélküliségi ráta elérte a munkaerő egyharmadát." A tekintélyuralmi Chilében hatékonyan szétzúzták a szervezett ellenállást. A liberális demokráciákban a politikai döntéshozók a meggyőzésre vagy kompenzációs jellegű szociális garanciákra támaszkodhatnak. A meggyőzés széles konszenzust feltételez, a kompenzáció pedig veszélyeztetheti a kormány már addig is törékeny pénzügyi helyzetét. Latin-Amerikában, Kelet- és Közép-Európához hasonlóan, a szociális szükségletek és pénzügyi lehetőségek közötti távolságot tovább mélyítette a foglalkoztatás terjedő "informalizálása". A munkáltatók és munkavállalók kilépnek a formális foglalkoztatottságból, hogy megkerüljék az adóztatást és a foglalkoztatással kapcsolatos rendelkezéseket.

Ha a fejlett országokban a globális bérverseny a jóléti állam válságának fő forrása, akkor a konvergencia paradox módon két ellentétes válaszlépés eredményeként alakulhat ki. Európában és Észak-Amerikában a bérköltségek csökkentése, legalábbis ideiglenesen, megmentheti az egyébként versenyképtelen hazai vállalatokat. A természetes következmény az alacsony termelékenység implicit büntetése. A konvergencia egy másik forrása a fő globális versenytársak - például Japán, Korea, vagy Tajvan - országaiban növekvő munkaerő-költségből eredhet. Ezekben az országokban már eddig is növekedtek a relatív munkaerő-költségek, és ez csak fokozódni fog a jövőben, ha - mint e tanulmány állítja - az elkövetkező években nemigen kerülhetik el nagyobb szociális biztonsági reformok bevezetését.

A divergencia melletti érvek: az intézmények szerepe

További érvek is szólnak a mellett, hogy ne túlozzuk el a globális erők szerepének mértékét a nemzeti jóléti államok sorsának meghatározásában. A komparatív kutatások egyik leghangsúlyosabb következtetése szerint a jóléti, foglalkoztatási és növekedési célok megvalósítása során óriási szerepe van az érdekképviselet és konszenzusépítés politikai és intézményes mechanizmusainak. A 2. világháború utáni európai gazdaságok egyszerre tudták maximalizálni a jólétet és a hatékonyságot, mivel az átfogó érdekszervezetek képesek voltak bérkorlátozást nyújtani a teljes foglalkoztatásért cserébe. Ezért az erős szociális biztonsági hálónak nem voltak negatív hatásai a gazdaság alkalmazkodóképességére, vagy általában a növekedésre (Calmfors and Driffill, 1988; Atkinson and Mogensen, 1993; Blank, 1993;, 1994; Buechtemann, 1993).

De a töredezett intézményekkel rendelkező országok nem képesek az ellentétes érdekek közötti kötelező érvényű egyezségek elérésére. Az ellentétes jóléti, foglalkoztatási és hatékonysági célok könnyen alakíthatnak ki nulla összegű átváltásokat, ami inflációhoz és valószínűleg a változásokhoz való rosszabb alkalmazkodóképességhez vezet. Tehát a kedvező intézményi környezet ugyanúgy erősítheti a rugalmasságot és hatékonyságot, mint a szabad piac. Így, Ronald Dore-t idézve de Neubourg rámutat (1995:6), annak a kérdésfeltevésnek és csodálkozásnak a helytelen voltára, hogy a merev intézményei ellenére miért teljesít ilyen jól Japán. E helyett a valódi kérdés a következő: "milyen jellemzői tették sikeressé a japán intézményi szerkezetet?" Az erős konszenzusépítő intézmények Svédországban és Japánban is évtizedeken át segítettek elkerülni a negatív átváltásokat. Valószínűleg ezek 1980-as évekbeli eróziója magyarázza legjobban Svédország utóbbi időben történt drámai lesüllyedését.

E kérdések kétségkívül fontosak az új ipari demokráciák számára is. Az egykori kommunista nemzetek esetében természetesen nem sok kétség van a felől, hogy a piaci átalakulás nagymértékű privatizálást és intézményi átalakítást igényel. Ugyanilyen egyértelmű, hogy Latin-Amerika protekcionista intézményei megfojtották a növekedést. Az is előfordulhat, hogy Kelet-Ázsiában erodálódnak a teljes foglalkoztatás fenntartásával együtt megvalósított növekedést elindító, meglehetősen "merev" szabályozó mechanizmusok. Például Japánban ma már veszélyben van az egész életre szóló foglalkoztatási garancia (Freeman, 1993; Freeman and Katz, 1994).

A tanulmányunk bizonyítja a nemzeti intézményi tradíciók folyamatos dominanciáját. Ez két fontos módon is megjelenik. Először, bár a 2, világháború utáni nyugati jóléti államok meglehetősen hasonló célokat tűztek ki, különböztek egymástól mind a törekvéseik erőssége, mind pedig a megvalósítás *mikéntje* szempontjából. Másodszor, mikor ugyanezek a jóléti államok az alkalmazkodás lehetőségeit keresik, ezt nagyon különböző módon teszik. Mindennek az egyik fontos oka az intézményi örökség, az örökölt rendszerjellemzők, és az egyes országok által támogatott szerzett jogok különbözősége.

A nyugati jóléti államok előtti kihívások

A mai fejlett jóléti állam a kihívások két csoportjával szembesül, az egyik magából a jóléti államból ered, a másikat külső erők táplálják. Az első esetben egyre nagyobb eltérés van a meglevő szociális védelmi rendszerek, illetve a kialakuló szükségletek és kockázatok között. Ennek az oka a családszerkezet változása (például az egyszülős háztartások arányának növekedése), a foglalkoztatás szerkezetének átalakulása (az erősödő professzionalizálódás és differenciálódás), és az életciklus megváltozása (kevésbé egyenes vonalú és szabályos életpályák). Mindennek következtében nő az elégedetlenség a jóléti állam új igényekkel kapcsolatos problémakezelő kapacitásával.

A második esetben a jóléti állam válságát súlyosbítják a változó gazdasági körülmények (például a lassúbb növekedés és a "deindusztrializáció"), és a demográfiai trendek (főleg a népesség elöregedése), és mindkettő veszélyezteti a jelenlegi jóléti kötelezettségvállalások jövőbeli teljesíthetőségét.
[…]

A nyugati jóléti államok előtt álló *gazdasági* problémákat általában a munkanélküliségi problémával szemléltetik. A (kötelező társadalombiztosítási járulékok miatti) magas bérköltségek és a rugalmatlanságok (például határozatlan idejű munkaszerződés, költséges végkielégítések, vagy bőkezű szociális ellátások) kombinációját általában a foglalkoztatottság növelésének útjában álló legfontosabb akadálynak tartják. A bőkezű szociális ellátásokkal kapcsolatban szintén széles körben elterjedt vélemény, hogy csökkentik a munkaösztönzőket.

A magas marginális munkaerő-költség és a foglalkoztatásra vonatkozó rugalmatlan szabályzás bizonyíthatóan gátolja a munkahelyek számának növekedését. Nem biztos azonban, hogy a szociális biztonság privatizálása valódi megoldást kínál. Először, mint az Egyesült Államok működéséből és Chile nem régi példájából ismerjük, a piaci programok sikeressége a kedvező adófeltételektől, azaz az állami szubvencióktól függ. Másodszor, az Egyesült Államokból származó tapasztalatok azt mutatják, hogy a juttatásfüggő típusú vállalati jóléti programok pontosan ugyanazokat a rugalmatlanságokat és költségterheket produkálhatják, mint a társadalombiztosítás. Meggátolhatják a munkaerő-mobilitást, mivel a munkások tartanak a juttatásaik és a megszerzett jogszerző időszakuk elvesztésétől (az Egyesült Államokban általában minimum öt év kell a jogszerzéshez); az állami szociális biztonsági rendszerekhez hasonlóan a piaci programok is magas munkaerő-költségekkel járnak. Így a közszektornak a szociális biztonsági rendszerek karcsúsítására irányuló erőfeszítéseivel párhuzamosan ugyanez történik a magánszektorban. Az Egyesült Államokban az elmúlt évtizedekben drámai módon csökkent a vállalati jóléti programokon belüli lefedettség: az egészségügyi ellátás lefedettsége 14 százalékkal, a juttatásfüggő nyugdíjbiztosítás lefedettsége pedig 25 százalékkal. Helyettük növekedésnek indultak az egyéni magánbiztosítások befizetései.

A posztindusztriális foglalkoztatási trendek is problémákat okozhatnak. Mivel megnő a diplomás és képzett munkaerőt igénylő munkahelyek szerepe, a képzetlen munkaerő iránti kereslet elsősorban az alacsony bérektől függ. E trendek segítik az "atipikus", bizonytalan munkahelyek szaporodását is, amilyenek például a határozott idejű munkaszerződésen alapuló munka, a nem önként vállalt részmunkaidős állás, az otthoni munka, vagy az önfoglalkoztatás; a valószínű következmény a munkaerőpiac központi magjában, illetve perifériáján alkalmazott munkaerő közötti fokozódó polarizáció (European Community, 1993; OECD, 1993). Az Egyesült Államokban viszonylag alacsony a munkanélküliség, de növekszik a szegénységi szint alatti béreket fizető állások száma. A legtöbb szociális juttatás szintje követte ezt a trendet, ami példa nélküli szegénységi szinthez vezetett.

Mint az Egyesült Államok példáján láthatjuk, a bércsökkenés könnyen eredményezheti a szociális juttatások lefelé tartó spirálját, mivel az alacsony bérek mellett adott kielégítő szintű szociális transzferek valószínűleg szegénységi csapdahelyzetet alakítanának ki. Ezért jelentősen csökkentek a munkanélküli biztosítás és a segélyezés ellátásai is. A szegénység és a polarizáció viszont veszélyeztethetik a társadalmi rendet és így az alternatív kiadási tételek növekedése révén megterhelik a közszektort. Amerikában több mint egy millió férfi van börtönben (és a számuk növekszik), ami felhajtja a börtönökre és a törvényes rend védelmére fordított kiadásokat. A biztonsági őrök és a törvények betartását kikényszerítő dolgozók a leggyorsabban növekvő foglalkoztatási csoportok közé tartoznak; az egy bebörtönözöttre jutó éves kiadások kétszeresen felülmúlják a Harvard Egyetem éves tandíját.

A jóléti állam "endogén" problémái a meglevő szociális programok és a szociális szükségletek közötti növekvő eltérésre vezethetők vissza. A jelenlegi jóléti állam működése egy múltbeli társadalmi renden alapul, az univerzalitással és egyenlőséggel kapcsolatos eszméi egy viszonylag homogén ipari munkásosztály bázisán alakultak ki. A "posztindusztriális" társadalmat jellemző sokkal nagyobb foglalkozási és életciklusbeli különbözőség heterogénabb szükségletekhez és elvárásokhoz vezet. A bizonytalanabb munkakarrier, a rugalmasabb alkalmazkodásra vonatkozó igények, a változó családminták és női munkaerő-piaci részvétel változása következtében az állampolgároknak sokszínűbb kockázatszerkezettel kell szembenézniük.

A jóléti állam hajdani "családmodellje" sem annyira jellemző ma. Egyrészt növekszik a kétkeresős, kettős karrieren alapuló egységek aránya, másrészt emelkedik a válások és az egyszülős háztartások száma. Az előbbiek gyakran előnyös helyzetben vannak, de az is egyértelmű, hogy a feleségek munkavállalása válik az egyetlen olyan eszközzé, amely révén az alacsony jövedelmű háztartások elkerülhetik a szegénységet, vagy megőrizhetik a megszokott életszínvonalat. Mindezek nyilvánvalóak Amerika esete alapján (Mishel and Bernstein, 1993). Az "atipikus" családok gyorsan növekvő, magas szegénységi kockázatú csoportot alkotnak.

A jóléti rezsimek kihívásai más régiókban

Japán szembetűnő kivételével az elöregedés problémája kevésbé súlyos más régiókban. Ugyanilyen jelentőségű demográfiai problémát jelent viszont a városi ipari centrumokba történő vándorlás, ami aláássa a szociális védelem hagyományos formáit. Kelet-Ázsiában ez választás elé állítja az országokat: jóléti államot építsenek-e ki (mint például Japánban és Dél-Koreában, vállalati jóléti rendszerekkel kombinálva), vagy a család gondozási kötelezettségeit hangsúlyozó familializmus konfuciánus tradíciójára hagyatkozzanak.

A "nem-jóléti államok" fő *gazdasági* problémája a világgazdaságban elfoglalt helyzetükből adódik. Kelet-Európában a régi kommunista jóléti rezsimet három pillér jellemezte: a teljes és lényegében kötelező teljes foglalkoztatás; a széles körű és univerzális társadalombiztosítás; és a jellemzően a vállalatokra épülő nagyon fejlett szolgáltató-rendszer és vállalati jóléti juttatások. Tulajdonképpen, Skandináviához nagyon hasonlatos módon, a foglalkoztatás-maximalizáló stratégia volt a rendszer egyensúlyának a *sine qua non*-ja, mivel ez minimalizálta a szociális ellátásoktól való függést. A demokráciába való átmenet reformjai leépítették az első és harmadik pillért. A teljes foglalkoztatás helyébe a tömeges munkanélküliség lépett, az összeomló (vagy privatizált) állami vállalatok pedig egyre kevésbé képesek a megszokott szolgáltatások nyújtására. Mivel mindkét pillért lerombolták, a meglevő jövedelem-fenntartó programok alulfinanszírozottá és túlterheltté váltak. A következmény, miként Standing írja, "[…] a szegénység és halandóság riasztó mértékű növekedése".

Ahol az országok a kedvező munkaerő-költségeiket tekintik kompetitív előnyüknek, ott nem fognak a jóléti állam nyújtotta előnyökre építeni. Ez azonban csak részlegesen van így. Japán példáját követve általában Kelet-Ázsia, és különösen Dél-Korea, a képzett munkaerőben látja a jövő gazdasági fejlődésének zálogát - ez nagyon hasonlít arra, amit Svédország tett a "produktivista" jóléti állama kiépítésekor. Ez nyilvánvalóan azzal jár, hogy növekvő figyelmet fordítanak az oktatásra, egészségügyre és szociális szolgáltatásokra. Ebben a forgatókönyvben valószínűleg elkerülhetetlen lesz egy erős jövedelem-fenntartó rendszer kiépítése, mivel 1) az

egyre iskolázottabb, városiasabb és képzettebb munkaerő valószínűleg eltávolodik a konfuciánus kultúra hagyományos alapelveitől; és 2) a vállalati jóléti rendszerek nagyon különböznek egymástól a lefedettség tekintetében, alig vannak jelen vagy egyáltalán nem léteznek a kis- és közepes vállalatokban.

Ezzel szemben a latin-amerikai fejlődés sokkal nagyobb mértékben alapul a természeti erőforrásokon. Amint ezek az országok felhagynak a protekcionista, importhelyettesítő politikával, még élesebben jelentkezik náluk a munkaerő-költség problémája. Ennek fényében érthető meg, hogy Chile miért vállalt úttörő szerepet a szociális biztonsági rendszer államiból piacivá történő átalakításában.

A jóléti állam alkalmazkodása az elmúlt évtizedben

A válság lassan terjedő tünetei egyre nyilvánvalóbbakká váltak az elmúlt évtizedben. Az általánosan elterjedt vélemények ellenére eddig szerény mértékben történt meg a jóléti állam leépítése, és még kevésbé mentek végbe jelentős változások. Ez világosan látszik a szociális kiadások alapvetően változatlan szintjéből […]. Britannia és Új-Zéland kivételével a legtöbb nemzet korlátozott mértékben avatkozott be a jóléti rendszerbe és marginális jellegű kiigazításokat tett, például késleltették a juttatások indexálását, csökkentették a jövedelemhelyettesítési rátát, és legújabban a jövedelemalapú nyugdíjszámításról visszatértek a járulékalapú kalkulációra. A mai marginális szigorításoknak azonban hosszabb távon egészen radikális kumulatív hatásai lehetnek. Ha a szociális juttatások fokozatosan lemaradnak a keresetek mögött, akkor akik erre képesek, a magánbiztosításban keresnek majd kompenzációt, ami csökkenteni fogja a jóléti állam széles támogató bázisát. Az "új nemzetek" körében nyilvánvalóbbak a rendszerváltás jelei: ezt jelzi egyrészt az aktív privatizálás Latin-Amerikában és Kelet-Közép-Európában, másrészt pedig a kezdetleges jóléti állam kiépítése Kelet-Ázsiában.

Az 1970-es évek eleje óta a gazdasági és társadalmi változásokra adott három eltérő választ különíthetünk el. Skandinávia a legutóbbi időkig a jóléti állami foglalkoztatás kiterjesztésének stratégiáját folytatta. Az angolszász országok, különösen Észak-Amerika, Új-Zéland és Britannia, a béreket és a munkaerőpiacot dereguláló stratégiát választottak, amit kombináltak a jóléti állam bizonyos fokú leépítésével. A kontinentális európai országok, például Németország, Franciaország és Olaszország, pedig csökkentették a munkaerő-kínálatot, és közben lényegében megőrizték a szociális biztonsági rendszer korábbi ellátási színvonalát. Mindhárom stratégia szorosan kapcsolódott az adott jóléti államok jellegéhez.
[…]

Új jóléti államok kialakulása?

Kelet-Közép-Európa, Kelet-Ázsia, vagy Latin-Amerika nemzetei vajon a nyugati jóléti modellt követik, vagy teljesen új utakon járnak? Ha "újon" olyan modelleket értünk, amelyek határozottan különböznek a létező jóléti államoktól, akkor a válasz alapvetően a nem. A kutatásunk eredményei alapján különböző utakat különíthetünk el, amelyek nem feltétlenül esnek egybe a földrajzi határokkal.

A Kelet-Közép-Európát, Chilét és Argentínát tartalmazó első csoport általában véve egy, a társadalombiztosítás privatizálásán, az állami szociális biztonsági háló gyengítésén, a célzott és rászorultság-vizsgálathoz kötött szociális segélyezés meghonosításán, és a munkaerő-piaci szabályozás szabadpiaci jellegű átalakításán alapuló liberális stratégiát követ. Latin-Amerikában a piacosítás vezérelte stratégiát a státuszok szerint nagymértékben szegmentált, erősen a klienskapcsolatokon alapuló, és jelentősen alulfinanszírozott társadalombiztosítási tradíció hátterében kell szemlélnünk.

A második ország-csoport, amelyet Brazília és Costa Rica szemléltet, eddig megmenekült a neoliberalizmustól, sőt lépéseket tett az állami szociális biztonsági háló erősítésére; a népesség jóléti programokba történő bevonása tekintetében mindkét ország alapvetően univerzális megközelítést követ.

A harmadik, kelet-ázsiai csoport paradox módon egyedülálló a világon és ugyanakkor a létező jóléti modellek jellemzőinek hibridje. A kontinentális európai modellhez hasonlóan hangsúlyos eleme a familializmus és a jóléti közszolgáltatásoktól való idegenkedése. A kialakulófélben levő társadalombiztosítási rendszerei a foglalkoztatási csoportok szerint szegmentáló európai tradíciókat követik, és különösen a privilegizált csoportokra - például az állami hivatalnokokra, tanárokra és katonákra - fordítanak figyelmet. Ezekben az országokban a szociális biztonság messze nem átfogó és nem is célozza a jövedelem-*fenntartást*. A szociális védelem hiánya ösztönözte a vállalati jóléti politika megerősödését, különösen Japánban. Ennek következtében bizonyos mértékű "amerikanizálódás" ment végbe: a közjóléti ellátások alacsony szintje azon a feltevésen alapul, hogy az elsődleges szektor férfi dolgozói magán jóléti rendszerek résztvevői.
[…]

Következtetések: fő trendek és politikai dilemmák

A legtöbb országban nem radikális változást, hanem egy "befagyott" jóléti állami tájképet láthatunk. A változással szembeni ellenállás prognosztizálható: a régóta folytatott politikák intézményesültek és állandósulásuk révén ápolják a szerzett jogokat; a fő érdekcsoportok a jóléti állam működése fényében határozzák meg az érdekeiket. Így a hatalmas érdekcsoport-együttesek által támogatott szociális biztonsági rendszerek kevésbé hajlanak a radikális reformra, és ha megreformálják a rendszert, az jellemzően tárgyalásos úton és konszenzussal történik. A kontinentális Európa a holtpont legvilágosabb esete, míg Ausztrália és Svédország a tárgyalásos úton véghezvitt változást képviseli. A másik végletben, Chilében és a volt kommunista országokban, a korábbi szervezeti rendszer összeomlása vagy leépítése közben teljes körű változás történt. A két szélsőség között olyan országok vannak, mint az Egyesült Államok és Britannia, amelyekben a szakszervezetek meggyengülésével párhuzamosan fokozatosabb leépítések történtek.

Az átfogó és centralizált konszenzusépítő mechanizmusok elmúlt évtizedben történt hanyatlása az egyik elsődleges oka azoknak a nehézségeknek, amelyek mára a híres svéd modellt is elérték. Komolyan sérült Svédország azzal kapcsolatos, hosszú időn keresztül érvényesülő képessége, hogy összeegyeztesse az ambiciózus és egalitariánus jóléti célokat a teljes foglalkoztatással.

Az egyenlőség és a foglalkoztatás között van egy látszólag univerzális átváltás. Ez elsősorban az új globális rendben gyökerezhet, de a kutatásunk jelentősen eltérő nemzeti válaszokat mutatott ki. A fejlett jóléti államok csoportján belül csak kevesen tettek radikális lépéseket a fennálló rendszer visszafejlesztésére vagy deregulálására. Ugyanakkor azonban valamennyien végrehajtottak kisebb karcsúsításokat a juttatásokban, vagy a nagyobb rugalmasságot célzó óvatos intézkedéseket hoztak. Mint láttuk, a radikálisabb liberalizációs stratégiát megvalósítók jobban szerepelnek a foglalkoztatás terén, de ennek magas költségei vannak az egyenlőtlenség és a szegénység tekintetében. Ezzel szemben azok - főleg a kontinentális Európa - akik lassabban változtatnak, ennek árát a magas munkanélküliséggel fizetik meg.

Az egyenlőség és hatékonyság közötti hasonló átváltás mindig is uralta a szociálpolitikai vitákat. A 2. világháború utáni időszakban általánosan elfogadott volt, hogy a keynesi jóléti állam pozitív összegű megoldást kínál. Ma kevesen tartanak megvalósíthatónak egy életképes "harmadik utat". Ennek ellenére sok általunk vizsgált ország olyan stratégiát folytat, ami megpróbálja kiegyenlíteni, vagy tompítani az egyenlőség és hatékonyság közötti ellentétet. Az Ausztráliával és Kanadával szemléltethető egyik megoldás kombinálja a liberalizálást, nagyobb szelektivitást és a célzás erősítését a legnagyobb kockázatúak juttatásainak ezzel párhuzamosan megvalósított emelésével. Az általuk alkalmazott szelektivitás inkább tág, mint szűk körű, és a nagy nyomor és éles egyenlőtlenségek kialakulása elleni garanciák érvényesítését célozza. A komparatív jövedelmi és szegénységi adatok alapján ez a stratégia elég hatékony. Ezeknek az országoknak a foglalkoztatási teljesítménye az amerikaihoz hasonló, de riasztó mértékű elszegényedés nélkül.

Egy másik, Skandináviában jól ismert stratégia a passzív jövedelem-fenntartástól a foglalkoztatás és a családok támogatására csoportosítja át a jóléti állam erőforrásait. Nyilvánvalóan véget ért a közfoglalkoztatás növekedése, és a politika e helyett az aktív munkaerő-piaci módszerekre - például a képzésre, mobilitásra és bérszubvenciókra – koncentrál. Skandinávia mára elfogadta, hogy elkerülhetetlenek a nagyobb egyenlőtlenségek, de olyan garanciák kiépítésére törekszik, amelyek meggátolják a hátrányok bármely népességcsoporton belüli koncentrálódását és a rossz helyzetek egész életcikluson keresztüli állandósulását. Ezzel kapcsolatban elmondható, hogy az északi jóléti államok a „társadalmi beruházási” stratégia élharcosai. Ezek az országok sem kerülték el a magas munkanélküliséget vagy a szociális juttatási szintek jelentősebb csökkentését. A munkanélküliséggel kapcsolatos adataikat azonban a rekord nagyságú munkaerő-piaci aktivitási rátáikhoz és - a kontinentális európai országokhoz képest – nagyon alacsony szintű itteni társadalmi marginalizációhoz, kirekesztettséghez és fiatalkori munkanélküliséghez kell viszonyítani.

Általánosabban szemlélve, ha a teljes foglalkoztatáshoz való visszatérés megkerülhetetlen előfeltétele a jövedelemkülönbségek növekedése és a szolgáltatásban létesülő „pocsék” munkahelyek rohamos terjedése, akkor az aktív társadalmi beruházási politikának csökkentenie kell annak esélyét, hogy egyes csoportok tartósan vesztesek lesznek. A „pocsék” munkahelyek viszonylag csekély jóléti problémát jelentenek (sőt, akár még jótékony hatásúak is lehetnek), ha csupán átmeneti, vagy a munkaerőpiacra való első belépést megkönnyítő lehetőséget jelentenek az iskolából kikerülőknek, vagy a bevándorlóknak. Akkor válnak nagyobb problémává, ha az egész életciklusra kivetülő csapdaként működnek. Tudjuk, hogy az iskolázottság és a képzettség teremti meg a legjobb esélyt az embereknek jobb állások megszerzésére. Tehát az alacsony bérű foglalkoztatás kiterjesztésén alapuló stratégia összeegyeztethető az egyenlőséggel, ha léteznek garanciák a mobilitásra és a javulásra.

A privatizáció az egyik legáltalánosabban ajánlott stratégia a jóléti állam jelenlegi válságában. Valójában két eltérő okból támogatják: egyrészt azért, hogy ezzel csökkentsék a közkiadásokra nehezedő terhet és ösztönözzék az öngondoskodást, másrészt hogy megfeleljenek a „posztindusztriális" társadalom diffrenciáltabb és individualisztikusabb igényeinek. Ténylegesen ez idáig nagyon kevés lényeges privatizációs reform történt és így a chilei eset meglehetősen kivételes maradt. Sok országban folyhat azonban „lopakodó" privatizáció, aminek a juttatási és szolgáltatási szintek fokozatos csökkenése a legfontosabb oka.

Ha a privatizáció azzal jár, hogy a jóléti kötelezettségek nagyobb része kerül át a vállalatokhoz, akkor nagyon valószínűtlen, hogy a magánosítás csodaszerként működik, mivel a vállalati jóléti programok is gátolják a rugalmasságot és magas munkaerő-költséghez vezetnek. Valójában az állami rendszerekkel párhuzamosan ezeket is visszafejlesztik. Ráadásul a vállalati jóléti rendszerek nemigen tarthatók fenn a szolgáltatások által uralt foglalkoztatási szerkezetben, ahol kisebbek a vállalatok és alacsonyabb szervezettségű a munkaerő. Az alternatívát a járulékfüggő rendszerek, vagy az egyéni biztosításon alapuló rendszerek jelentik (például a chilei modell, vagy a gyorsan terjedő amerikai IRA és a 401K típusú rendszerek[1]).

Az egyéni rendszereknek vannak pozitív hatásaik is. A megtakarítások ösztönzésén kívül lehetővé teszik azt is, hogy az egyének a saját igényeikhez alakítsák a jóléti csomagot. Ha viszont arra használják őket, hogy helyettesítsék, nem pedig kiegészítsék az állami rendszereket, akkor erősen kétséges, hogy valamennyire is átfogó módon képesek lesznek szolgálni a szociális biztonságot. Ezen kívül az ilyen programok működését mindenütt állami szubvenciókkal - például kedvező adózási feltétekkel – támogatják.

A privatizációval párhuzamosan zajlik, különösen a nyugdíjrendszerekben, a juttatásfüggő ellátások járulékfüggővé alakítása. Ez lényegében azt jelenti, hogy a jóléti államok (vagy a vállalatok) visszavonják a juttatások *megfelelőségével* kapcsolatos vállalásaikat, feladva ezzel az 1960-as-1970-es évek egyik legnagyobb jóléti reformját. Svédország esetében az univerzális „népnyugdíj' által garantált magas szintű jövedelembiztonság eredményeként ez nem vezet az egyenlőtlenségek komolyabb fokozódásához. Más a helyzet azonban azokban a rendszerekben – például Chilében – ahol a rászorultsági alapú közsegélyezés híján az egyéni járulékfizetésen alapuló programok jelentik a jövedelem-fenntartás egyedüli forrását.

---

[1] *Individual Retirement Account (IRA)* – egyéni nyugdíjszámla. Az egyének által használt, nyugdíj-megtakarításokra szolgáló beruházási eszköz. A foglalkoztatási pozíciónak, a befizetések adókötelezettségének stb. megfelelően több formája van.
401 K plan: nyugdíj-megtakarítási számlaforma az USA-ban. Az elnevezés a jövedelmek szabályozásával kapcsolatos törvény egyi cikkelyére utal (401(k) of the Internal Revenue Code, Title 26 of the United States Code). A munkáltatók által finanszírozott hagyományos nyugdíjak alternatívájaként az 1980-as évektől elterjedt nyugdíjrendszer. Egyik fő jellemzője, hogy a nyugdíjmegtakarítások terheit a munkavállalókra hárítja. 2011-ben a nyugdíjközeli amerikai háztartások 60 százalékának volt ilyen számlája. *(a ford.)*

Sok jóléti államban az elmúlt évtizedekben eltorzították a jövedelemtranszfer-programokat, ami ösztönözte a *nem*-munkát. A kontinentális európai országokban ez a stratégia inkább súlyosbította, mint enyhítette a foglalkoztatási problémát: növekedtek a zsugorodó „belső" munkaerő munkaerő-költségei és így megemelkedtek a „kívülállók", különösen a fiatalok, belépési költségei. Ez növeli a család függését az egyedüli (általában férfi) kenyérkereső munkahelyének és fizetésének a szilárdságától.

Világos tehát, hogy a jövő jóléti állam számára az egyik legnagyobb kihívást az jelenti, hogy miként harmonizálja a nők munkavállalását a családi élettel. A nők fizetett munkát és nagyobb gazdasági függetlenséget akarnak; a család valószínűleg rugalmasabb és kevésbé szegény lesz, ha két keresőt tartalmaz; az elöregedés okozta teher pedig enyhül, ha nő a fertilitás. A skandináv tapasztalatok mutatják, hogy ezek az igények harmonizálhatók a közszolgáltatások átfogó hálózatával. A mai jóléti államok pénzügyi nehézségei azonban általában lehetetlenné teszik az ilyen expanziót, és a magánszektorban érvényesülő magas bérköltségek is akadályozzák e forgatókönyv megvalósulását.

Ha a szociális biztonság és foglalkoztatás közötti átváltást a globális bérverseny gerjeszti, akkor a pozitív összegű kimenetnek van egy alternatív forrása, mivel a fejlett gazdaságok fő versenytársai belátható időn belül valószínűleg átfogóbb szociális védelmi rendszereket építenek ki. Igazán szomorúan ironikus lenne az a forgatókönyv, hogy miközben a Nyugat a versenyképessége megőrzése érdekében a jóléti állam leépítésével foglalatoskodik, ezzel egy időben a fő versenytársai emelnék a munkaerő-költségeiket.

Utolsó megjegyzésként nem szabad elfelednünk, hogy a 2. világháború után a jóléti állam fejlesztésével kapcsolatos kezdeti elképzelések túlmutattak a szűkebb szociálpolitikai megfontolásokon. A fejlett jóléti államok nagyon sikeresnek bizonyultak szociális integrációs mechanizmusként, az osztálykülönbségek megszüntetésében és a nemzetépítésben. A jóléti állam jelenlegi válsága részben egyszerűen a pénzügyi nehézségek és az emelkedő munkanélküliség kérdése. A válság másrészt a társadalmi integráció, a szolidaritás és az állampolgáriság kevésbé kézzelfogható új szükségleteivel magyarázható. A piac valóban hatékony eszköze lehet a források elosztásának, a szolidaritások felépítésének viszont nem. Nem sok kétség van a felől, hogy ezek a kevésbé konkrét minőségek a kialakulófélben levő jóléti államok fejlődésének fontos elemei Ázsia, Dél-Amerika és Kelet-Európa új ipari demokráciáiban. A jóléti állam gazdasági hatásaitól természetesen nem lehet eltekinteni. De nem szabad elfelednünk, hogy a gazdasági hatékonyság melletti egyedüli hiteles érv az, hogy jólétet eredményez. A szociális állampolgáriság eszméje ezért átível a 21. századba.

IRODALOM

Atkinson, A. B. and Mogensen, G. V. (1993): *Welfare and Work Incentives*. Oxford: Clarendon Press

Blank, R. (1993): Does a larger safety net mean less economic flexibility?, in R. Freeman (ed.), *Working under Different Rules*. New York: Russell Sage

Blank, R. (ed.) (1994): *Social Protection Versus Economic Flexibility*. Chicago: University of Chicago Press

Buechtemann, C. (1993): *Employment Security and Labor Market Behavior*. Ithaca, NY: ILR Press

Calmfors, R. and Driffil, J. (1988): Bargaining structure, corporatism, and macroeconomic performance, *Economic Policy*, 6: 14-61.

de Neubourg, C. (1995): Switching to the policy mode: incentives by the OECD jobs study to change our mindset, Unpublished paper, Faculty of Economics, University of Maastricht

European Community (1993): *Green Paper on European Social Policy*. Bruxelles: DG5 (communication by Mr Flynn)

Freeman, R. (1993): How labor fares in different countries, in R. Freeman (ed.), *Working under Different Rules*. New York: Russell Sage, 1-28.

Freeman, R. and Katz, L. (eds) (1994): *Differences and Changes in Wage Structure*, Chicago: University of Chicago Press

Gottschalk, P. (1993): Changes in inequality of family income in seven industrialized countries, *American Economic Review*, 2: 136-42.

Jencks, C. and Peterson, P. (1991): *The Urban Underclass*, Washington, DC: Brookings Institution

Marshall, T. H. (1950): *Citizenship and Social Class*, Oxford: Oxford University Press

Mishel, L. and Bernstein, J. (1993): *The State of Working America, 1992-1993*, Armon, NY: M. E. Sharpe

OECD (1993): *Employment Outlook*, Paris: OECD

Room, G. (1990): *New Poverty in the European Community*, London: Macmillan

Ian Gough - James Meadowcroft - John Dryzek - Jürgen Gerhards - Holger Lenfeld - Amil Markandya- Ramon Ortiz

ÉGHAJLATVÁLTOZÁS ÉS SZOCIÁLPOLITIKA*

BEVEZETÉS

Ian Gough

A klímaváltozás bizonyosan a napjaink Európáját fenyegető legátfogóbb és szinte felmérhetetlen hatású jelenségek egyike, így helyénvaló, ha megvizsgáljuk a szociálpolitikával kapcsolatos következményeit. A klímaváltozás természetesen saját jogán, elkülönülten tanulmányozandó; vele meghatározott szaktudományok és kormányzati hivatalok, stratégiai intézmények foglalkoznak a maguk adott, speciális intézményi struktúráin és működésmódjain belül; de a szociálpolitika „hagyományos" terepéhez sok szálon kapcsolódó összefüggéseit, megfogalmazott irányelveit oly nyilvánvalóan erősnek és szembeötlőnek gondoljuk, hogy szerintünk egy szociálpolitikai folyóiratnak feltétlenül foglalkoznia kell velük.

A szociálpolitikában gyakran a szociális kockázatok közösség által történő kezelését szokták látni (Esping-Andersen, 1999:36). E kockázatok egy része minden időben és mindenkire kiterjedően megnyilvánul (lásd például az egészség megromlását), más részük elsősorban meghatározott típusú társadalmak esetében bukkan föl (mint például a munkanélküliség vagy az etnikai alapú diszkrimináció), megint mások az említett változatoknál „illékonyabbak". A klímaváltozás újdonságnak számító nagy, globális, hosszú távon – és tartósan – érvényesülő, bizonytalan kimenetelű kockázat (Stern, 2007:25). A szociálpolitika napirendjén szereplő szempontrendszerek egészen újfajta megközelítését követeli meg – én legalábbis e mellett fogok érvelni. Gazdaságpolitikát illető következményei, illetve kapcsolódási pontjai ugyan már a figyelem középpontjában állnak, ám hogy a szociálpolitikához mi köze lehet és miért, arról szinte semmi szó nem esik. Így például a Kormányközi Klímaváltozási Panel (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC, 2007) az éghajlatváltozás hatásainak csökkentésével foglalkozó 800 oldalas *Negyedik Értékelő Beszámolójának* tárgymutatójában egyetlen hivatkozás sem található a szociálpolitikára.

Az éghajlatváltozáshoz köthető „meztelen" tények, illetve a következményeikről adott egybecsengő előrejelzések mára eléggé közismertek, és röviden összefoglalhatók. A legtöbb modell azzal számol, hogy 2030 és 2060 között az üvegház-hatásért felelős gázok kibocsátása a preindusztriális korszakhoz képest megkétszereződik. Ez a globális átlaghőmérséklet 2–5°C-nyi

---

* *Climate change and social policy: a symposium, (I. Gough, J Meadowcroft, J Dryzek, J Gerhards, H Lengfeld, A Markandya and R Ortiz), Journal of European Social Policy, 18(4): (2008) 325-344.*

emelkedését jelentené. Az utóbbihoz (5°C) hasonló nagyságú hőmérséklet-emelkedésre egész civilizációnkban nem találunk példát (hacsak nem a legutóbbi jégkorszakhoz viszonyítunk). Bármit teszünk is, az időjárási rendszer tehetetlenségi nyomatéka miatt a korábban kibocsátott üvegház-gázok még jó néhány évtizedig emelni fogják bolygónkon a globális átlaghőmérsékletet. E modellek többsége ráadásul nem vesz figyelembe egy sor olyan valószínűsíthető pozitív visszacsatolást sem, melyek miatt a hőmérséklet még inkább emelkedni fog. A globális fölmelegedést az elkövetkező évtizedek során kísérő jelenségek közé tartozik majd az aszály, illetve az árvizek egyre növekvő fenyegetése, az időjárási rendszer drámai hirtelenséggel bekövetkező és nagyléptékű változásai, valamint a tengerek szintjének megemelkedése.

A modellek többsége szerint az emberi településeket és az embert körülvevő élő környezetet elsősorban a trópusokon fogják majd a legerősebb közvetlen negatív hatások fenyegetni – ahol többnyire nagyon szegény országok találhatók. Ennek a ténynek a jelenség globális vonatkozásairól folytatott vitákban alapvető fontossága van. Mi itt azonban csak európai léptékben foglalkozunk a jólétre, a szociális kockázatokra és a szociálpolitikára vonatkozó következményekkel, mégpedig négy metszetben.

● *Közvetlen* kockázatok
A mediterrán régióban egyre komolyabb problémát jelent majd a tengervíz szintjének emelkedése, a hőhullámok és az erdőtüzek; az európai partszakaszokat (elsősorban Hollandia esetében) erősen fenyegetni fogja a vízszint emelkedése. Ugyanakkor egyes északabbra fekvő országokban a hatás akár kedvező is lehet.

● *Közvetett* kockázatok
Fenyegetést jelenthet – mint erre az EU a legutóbbi időkben rámutatott – a trópusi régiókból (elsősorban Afrikából) Európa felé irányuló katasztrófa-migráció.

● A klímaváltozáshoz való *alkalmazkodást* célzó stratégiák követésének következményei
A környezet módosításához szükséges stratégiák (tengerparti védőgátak építése; lakóépületek áttelepítése árterületekről) finanszírozása igen kemény versengéssel jár majd.

● A klímaváltozás mértékének *csökkentését* célzó stratégiák követésének következményei közé sorolhatók a szédioxid-kibocsátás mértékét s annak tarifáját megszabó kvóták rákényszerítése a „gazdag országokra", ami elengedhetetlen, ha az évszázad közepére-második felére stabilizálni akarjuk a széndioxid-kibocsátás mértékét.

Egy új kutatási stratégiának mind a négy metszet szempontjaira figyelemmel kell lennie. Hangsúlyozni kell, hogy a társadalmi igazságosság és a szociálpolitika szempontjait elsősorban az helyezi a figyelem előterébe, hogy Európában és a világ gazdagabbik részében a széndioxid-kibocsátás drasztikus visszafogásának kényszere ezt morálisan is, de gyakorlati megfontolásokból is kiköveteli.

E szimpóziumot azzal kezdjük, hogy áttekintjük, milyen következményekkel jár a klímaváltozás – illetve az ennek kapcsán hozott stratégiai célkitűzések – a szociálpolitikai gondolkodásra, a jóléti államokban bevettnek számító eszmékre és gyakorlatra. A szerzők bemutatását követően a *Bevezetés* sorra veszi, napjaink Európájában mik a szociálpolitika számára a konceptuális, gyakorlati, iránykijelölő és kormányzati tevékenységet implikáló következményei a klímaváltozásnak.

A hozzászólók

Szándékosan a szociálpolitika területén *kívülről,* azaz a politikatudományból, a szociológiából, illetve a közgazdaságtudományból hívott klímaváltozási szakemberektől kértünk rövid terjedelmű hozzászólásokat.

James Meadowcroft a kanadai Carleton Egyetem Fenntartható Gazdasági Fejlődés Tanszék kutatóközpontjának vezetője. Kutatásaiban arra keres választ, hogy a társadalmi fejlődés fenntartható modelljeinek kifejlesztése során mennyire igazítják (vagy nem igazítják) a különböző kormányzatok gyakorlati tevékenykedésüket és szakpolitikájukat a fölmerülő környezeti problémák kezeléséhez. Megjelent munkái közül említsük meg Laffertz-zel írott könyvét (*Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiatives in High Consumption Societies,* 2000), illetve „From Welfare State to Ecostate" (2005) című tanulmányát. Jelen hozzászólásában a környezettudatos állam színrelépésének körülményeit veti egybe a jóléti állam korábban bekövetkezett kialakulásának körülményeivel. Napjaink szociálpolitikájának és környezetvédelmi politikájának egy sor kapcsolódási pontját vizsgálja végig, s arra a következtetésre jut: képesek lehetnek a „fönntartható fejlődés" fogalma mögött megbúvó eredeti impulzust egységbe foglalni és működőképessé tenni.

John Dryzek az Ausztrál Nemzeti Egyetemen a politikatudományok professzora. Környezetpolitikai munkássága a „zöld" politikai filozófia kérdéseitől a környezettel foglalkozó mozgalmak és diskurzusok vizsgálatáig és elemzéséig terjed. Publikációi sorában olyan könyveket találunk, mint: *Green States and Social Movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany and Norway* (2003), *The Politics of the Earth* (2005). Jelen hozzászólásában amellett érvel, hogy a szociáldemokrata jóléti államok koordinált piacgazdaságai hajlamosak a gazdasági és az ökológiai értékeket úgy tekinteni, mint amelyek egymást kölcsönösen erősítik, s így leginkább ezek lehetnek alkalmasak arra, hogy az éghajlatváltozás jelentette kihívásokat kezeljék. A kevésbé fejlett jóléti rendszerrel rendelkező liberális piacgazdaságok jellemzően szembefordítják egymással a környezetóvó és a gazdasági értékeket, s így nagyobb nehézségekkel kell majd szembe nézniük. De hosszabb távon a klímaváltozássala kapcsolatos új kormányzati politikák alááshatják a szociálpolitika hagyományosan államcentrikus gyakorlatait.

Jürgen Gerhards a berlini Freie Universität professzora: makroszociológiát tanít. Fő kutatási területe az európai integráció kulturális aspektusai. Említsük meg publikációi közül a *Cultural Overstretch? Differences Between Old and New Member States of the EU and Turkey* (2007) című könyvet. Holger Lenfeld a németországi Hagen Egyetemen a Jelenkori Társadalmak Szociológája Tanszéken professzor. Kutatásaiban a társadalmi igazságosság, a társadalmi egyenlőtlenségek kérdéseivel, illetve az európai integrációval kapcsolatos attitűdök vizsgálatával

foglalkozik. Említsük meg 2007-ben megjelent könyvét: *Organisierte Ungleichheit: Wie Organisationen Lebenschancen beeinflussen.* Itt most egy empirikus kutatást mutatnak be, mely két témára terjedt ki: milyen úttörő szerepet játszik az EU a környezetet érintő stratégiai döntésekben, illetve milyen mértékben támogatják az Unió állampolgárai a környezetvédelemmel kapcsolatos eszméket.

Anil Markandya jelenleg a Bath-i Egyetemen a közgazdaságtudományok professzora, illetve az olaszországi FEEM (Fondazione Eni Enrico Mattei) Alkalmazott Kutatások Központját vezeti. A közelmúltban a Világbank vezető közgazdásza volt. Sok publikációja jelent meg klímaváltozás-témában, környezetminősítési és környezet-szakpolitikai kérdésekről, az energiagazdálkodás és a környezet-kímélés, valamint a környezeti számvitel kérdéseiről. Egyik vezető szerzője-közreműködője volt az IPCC klímaváltozásokról kiadott harmadik, illetve negyedik Éves Értékelő Jelentése fejezeteinek, melyet 2007-ben megosztott Nobel-díjjal jutalmaztak. A vele dolgozó Ramon Ortiz a Bath-i Egyetem Környezet-gazdaságtan Tanszékének főmunkatársa. Empirikus kutatással vizsgálják, milyen hatást gyakorol a széndioxid-adó a társadalmi egyenlőtlenségekre. Ennek alapján arra a következtetésre jutnak, hogy európai kontextusban ezek enyhén regresszívek, de kezelhetők lesznek majd.

E *Bevezetés* s az azt követő hozzászólások remélhetőleg fölvázolják majd, hogy az elkövetkező években milyen lehetséges hatásokat gyakorolhat az éghajlatváltozás a szociálpolitikára, illetve kijelölhetik a kutatások lehetséges kereteit. Az Olvasó tekintse ezt kihívásnak, szóljon hozzá. Akár még egy „tematikus különszám” is születhet belőle a jövőben.

Konceptuális kihívások

Ha a szociálpolitika a társadalmi kockázatok közösségi kezelése, vajon a klímaváltozás jelentette kockázatok különböznek-e azoktól, amelyekre a megszokott szociálpolitikák kínálnak választ?

Hasonlóságok vitathatatlanul föllelhetők. Mint Meadowcroft alább megjegyzi:
"Mindkettő az iparosítás, az urbanizáció és a demokratikus fejlődés hosszú távon bekövetkezett társadalmi változásaira adott politikai válasz. Mindkettőt az a kényszerűség hívta életre, hogy olyan jelenségekkel kell megbirkózni, amelyeket a piac és az önkéntes tevékenység nem tud adekvátan kezelni. És – jóllehet jelentős gazdasági és politikai kényszerek közepette működik mindkettő - átalakítják a „normális” gazdasági interakció szokott sémáit (új szabályok, monetáris transzferek, s egyéb megoldások igénybe vételével)."

Továbbá mindkettő konfliktusokhoz vezet az erőforrások elosztásában (lásd hogyan szöktek az egekbe a gabonaárak a bio-üzemanyagok melletti elköteleződést követően). E párhuzamosságok nyomán elképzelhető, hogy a klímaváltozás kezelhető újonnan keletkező kockázati tényezőként, mely beilleszthető a szociálpolitikák korpuszába. A jóléti államokban a kormány kollektív felelősségeként tagozódhat be a politikai berendezkedésbe. Meglehet, átformálná a létező jóléti állami rendszerekben az állam, a piac és a családok szerepköreit, de semmiképp nem jelentene radikálisan más berendezkedést.

Annak megértéséhez, hogy miért alakultak ki Nyugaton a jóléti államok, s milyen a természetük, talán az is gyümölcsöző lehet, ha úgy fogjuk fel őket, mint a kapitalizmus színre léptére és a munkaerő áruvá válására adott reakciót. Marx eszmevilágára támaszkodva Polányi „fiktív árucikknek" tekintette a munkaerőt. Bármennyire is piacokon – és szervezett formában – kell megjelennie, bármennyire is létfontosságú elemei e piacok a gazdasági rendszernek, a munkaerő nem áru, mert „(n)em eladásra termelik", és mert „ez a tevékenység nem választható el az élet többi részétől" (Polányi 1997:94). A 19. században – fokozatosan és változatos formákban – kialakuló szociálpolitikák mindegyike a célból született, hogy a munkaerő áruvá válásának szándékolatlan, az emberekre nézve káros, a rendszer egészére nézve pedig fenyegető hatásait leszerelje. „A piaci rendszer kiterjedését az eredeti áruk vonatkozásában a piaci rendszer korlátozása kísérte a fiktív áruk vonatkozásában" (1997:98). Ez vezetett (Esping-Andersen és mások munkásságában) a „dekommodifikáció" fogalmának létrejöttéhez, mely azt van hivatva jelölni, milyen mértékben képes a szociálpolitika függetleníteni az embereket a piaci függésektől.

Polányi azonban a munkaerőn túl még további két „fiktív árucikket" is említ: a pénzt és a földtulajdont. A pénzforgalom lehetővé tétele és szabályozása hosszú évszázadok óta a nemzetállamok központi jelentőségű funkciója volt. A föld tulajdonlását, illetve a hozzájutás módjának szabályozását a feudalizmus és a kapitalizmus is központi feladatának és jogának tekintette. Polányi azonban ennél tágabb értelemben kezeli a kérdést, mivel a föld „a természet másik megnevezése csupán, amelyet nem az ember hozott létre." (1997:94) Mostanra már világos tehát, hogy a föld, a természeti erőforrások, az óceánok és a természet árucikknek tekintése olyan kollektív *károkkal* jár, amelyek térben és időben szétterjedhetnek, s fölléptük – Polányi szóhasználatával – kikényszeríti, hogy a társadalom változatos formákban reagáljon rájuk. A klímaváltozás a legfrissebb és legelképesztőbb példa erre. Könnyen lehet, hogy a 21. században ez fogja rányomni bélyegét az előrelátó stratégiai tervezés feladataira – valahogy olyanformán, ahogy a 19. és 20. századi Nyugat-Európában a foglalkoztatás kérdésköre bizonyult központi jelentőségűnek. Ez egy másik fogalomalkotási párhuzamot is fölidéz: ahogyan a „szociális kérdés" problémaköre egyengette a jóléti állam létrejöttét, úgy most – mint arra Dryzek és Meadowcroft is utal – a klímaváltozások keltette veszélyérzet egyengeti az *environmental state*, a környezettudatos állam (avagy öko-állam) létrejöttét.

Ezek a párhuzamok nem túl erősek – vetik ezzel szembe sokan. Hiszen amíg a szociálpolitikák által kivédeni szándékozott kockázatok bekövetkezte az egyes egyed szintjén megjósolhatatlan, de a közösség szintjén világosan előrejelezhető, az éghajlatváltozás kockázatai viszont közösségi szinten sem láthatók előre. Stern (2007:25) rámutat arra, hogy az éghajlatváltozás okai épp oly globális léptékűek, mint a következményei. Kihatásai hosszú távon bontakoznak ki és tartós hatásúak; azzal a kockázattal is komolyan számolni kell, hogy alapvető vonatkozásokban visszafordíthatatlannak bizonyuló folyamatok következnek be, marginálisnak egyáltalán nem minősíthető gazdasági és társadalmi hatásoktól kísérve. Ráadásul nem tudható előre, hogy a lehetséges kimenetelek milyen eloszlást mutatnak majd. Egyes „bizonytalansági elméletek" szerint ez önmagában elegendő ok arra, hogy ne legyen elég a közpolitikák alapelvei egyikeként szolgáló standard „kockázatkerülés"; e mellett egy explicit „elővigyázatossági elvet" (Stern, 2007:38); a „bizonytalanságtól való viszolygásnak" egy újfajta elemét is ki kelljen dolgozni. Erre azért mutatkozik szükség, mert a váratlanul beköszöntő kedvező, illetve kedvezőtlen fejlemények közötti aszimmetria igencsak erőteljes (2007:328). Amiből az következik, hogy a klímaváltozás jelentette kockázatok mind mennyiségi, mind minőségi vonatkozásaikat tekintve különböznek

azoktól a hagyományos kockázatoktól, melyek a múltban a szociálpolitikai válaszokat hívták életre.

Ráadásul, a korai iparfejlődés externális következményeivel az emberek még közvetlenül szembesülhettek, átélhették azokat – ami kedvezhetett a kiküszöbölésükre törekvés közösségi szervezkedései és társadalmi mozgalmai létrejöttének. Egészen más a helyzet a klímaváltozás externalitásaival: ezek időben elhúzódóan, térben pedig globális jelleggel következnek be, a kollektív megmozdulásokra ösztökélő materiális megfontolások erőtlenek maradnak. Ezek (és más elméleti megfontolások) indokolják, hogy fogalmilag elkülönítsük egymástól a hagyományos szociálpolitikát és a klímaváltozás következményeivel szemben kidolgozott környezettudatos szakpolitikákat. A kettő közötti kapcsolódások azonban döntő fontosságúak és az idő előrehaladtával egyre inkább annak bizonyulnak majd.

Mindazonáltal rámutathatunk kettejük még egy „fogalmi" párhuzamára: alapvető különbség mutatkozik a következményekhez való alkalmazkodásra felkészülés, illetve a bekövetkeztük megakadályozása érdekében kidolgozott stratégiák között. Az alkalmazkodás esetében olyan eljárásokra gondolunk, amelyek „a klíma aktuális (vagy vélhetően bekövetkező) változásaival szemben képesek a természeti és az emberi környezet sebezhetőségének mértékét csökkenteni; a megakadályozás ellenben olyan eljárásmódok bevezetését jelenti, amelyek révén csökkenteni lehet az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértékét, és növelni a tárolókapacitást" (IPPC Fogalommagyarázat, 2007; lásd még Stern, 2007:346). Némi párhuzamosság érzékelhető itt azzal a distinkcióval, melyet korábban „protektív" és „produktív" szociálpolitikák között vontak meg. Azaz: adottként fogadjuk-e el az emberi tőke volumenét, vagy ruházzunk be a növelésébe; tudomásul vegyük-e a munkanélküliséget és védelmet nyújtsunk ellene, vagy megtaláljuk a módját, hogy a keresleti és kínálati jellegű beavatkozásokkal visszaszorítsuk; belenyugodjunk-e a „szemétlerakodókba" (legfeljebb káros hatásaikat visszafogva), vagy érdemes beruháznunk a közösségi fejlesztésekbe (Room, 2000). Az 1930-as évekkel kezdődően lassan kezdik elismerni a szociálpolitika produktív szerepkörét, bár ez a 80-as években némileg háttérbe szorult, amikor a neoliberális közgazdászok és szakpolitikusok a „tehertétel"-modellt részesítették előnyben. Meadowcroft lát egyfajta szerep-lehetőséget a produktív szociálpolitikák számára, nevezetesen: az üvegházhatású gázok kibocsátásának korlátozásában képesek lehetnek mozgósítani a társadalmi erőforrásokat.

Empirikus kérdések

Az éghajlatváltozás valószínűleg kiélezi a társadalmi egyenlőtlenségeket, ütközőfelületeket és migrációs sémákat hoz létre. Ezeket a lehetséges folyamatokat empirikusan kell körüljárni s – európai nézőpontot érvényesítve – elemezni. Az 1. tábla négy metszetben elemzi, milyen következményei lehetnek a klímaváltozásnak a szociálpolitikára, s ezeket példákkal is szemlélteti. Nagyjából alkalmas lehet arra is, hogy kijelölje a jövő kutatási feladatok lehetséges dimenzióit (a szakpolitikai következményeket jelen írás következő fejezetében vesszük szemügyre).

1. tábla: Az éghajlatváltozás Európában érvényesülő hatásainak számbavétele

	Előrejelzett hatások (néhány példa)	***Szociálpolitikai következmények (néhány példa)***
1) A 2050-ig előre jelzett klímaváltozások közvetlen hatásai	Mérsékelt közvetlen hatások; a mediterrán régióban és a tengerpartok közvetlen övezetében erősebb hatások	Elővigyázatos lakásépítési és lakókörnyezet-fejlesztési tervezés; új biztosítási költségek; az egészségügyi rendszer adekvát fölkészítése a szélsőséges időjárási viszonyoknak megfelelésre.
2) A 2050-ig előre jelzett klímaváltozások közvetett hatásai	Klímától motivált migrációs folyamatok a fejlődő világból	Új igények lakhatás, munkavállalás, iskoláztatás, egészségügyi ellátás, szolgáltató szektor, szociális védelem terén (előnyök átcsoportosítása fiatalabb generációk terhére?). Kihívások a szociális integráció terén.
3) A klímaváltozásokhoz *alkalmazkodó* tervezés hatásai	A lakások és települések a klímaváltozásokat rugalmasan viselő átalakításának alternatív költségei	Együttműködés hiányában a jóléti állam és a környezettudatos ál lam közötti fiskális versengés
4) A klímaváltozások következményeinek mérséklésére törekvő tervezés hatásai	Magasabb fajlagos költségek a termelésben, a villamos áram felhasználásban, utazási költségekben, lakhatásban	A széndioxid kvóták (és áraik) illetőleg az új költségek és új energia-politikák regresszív hatásai: szociális védelmekre mutatkozó igények. A lakhatás, az utazás és a foglalkoztatás során keletkezett széndioxid-kibocsátás mértékének csökkentéséhez igényelt új társadalmi beruházások.
	A fogyasztás visszafogása	A fogyasztási szokások megváltoztatását eredményező stratégiák kidolgozása.

Ezeket a kérdéseket majd a szociálpolitika egyik központi problémájának, a gyakorlati cselekvés és az akadémiai kutatás közötti viszonynak a fényében is értelmezni kell; az egyes javaslatok gyakorlati következményeinek méltányosságát, igazságosságát és „sportszerűségét” éppúgy, mint a költségek és tehertételek társadalmi csoportok közötti megoszlását, illetve az újraelosztást szabályozó redisztributív közpolitikákat. Én itt mindössze két dimenzió mentén tárgyalom az eloszlások alakulását: a regionális, illetve a társadalmi-gazdasági dimenzió mentén. Ennél természetesen jóval többet kell figyelembe vennünk, például a nemi hovatartozását vagy az életkorét is.

Európán belül *regionális* különbségeknek döntően az első két metszetben, a klímaváltozás közvetlen és közvetett hatásait áttekintve bukkanhatunk nyomára. A különbségek leginkább az Észak/Dél tengely mentén fognak mutatkozni, különösen a víztartalékok mennyiségében, az élelmiszertermelés lehetőségeiben, és a lakosság egészségi állapotában (Stern, 2007:5. fejezet).

Európában a felmelegedés és a menekülő migráció jelentette terhek döntően a mediterrán országokat fogják fenyegetni, ezt a 2003-as hőhullám-jelenség, illetve az egyes országokban (pl. Görögországban) tapasztalt illegális bevándorlás rendkívül magas rátái eléggé nyilvánvalóvá tették már.

A *társadalmi-gazdasági* méltányosság kérdését mind a klímaváltozás hatásai, mind pedig a válaszelképzelések fölvetik. A fejlett világban – különféle okok következtében – a legszegényebbek átlagosan jóval sebezhetőbbek lesznek majd az éghajlat megváltozása által. Az alacsonyabb jövedelmű háztartások nagyobb valószínűséggel találhatók meg olyan helyeken, ahol élni kockázatosabb (peremövezetekben, ártéri területeken); kevesebb erőforrás áll rendelkezésükre, hogy megküzdjenek a helyzetükkel; a kockázatok fedezésére megfelelő értékű biztosításokat sem igazán tudnak kötni; egészségi állapotuk törékeny, ellenálló-képességük gyenge (Stern, 2007:148). Az éghajlatváltozás megakadályozására törekvő stratégiák még ennél is keményebb következményekkel járhatnak. Első látásra úgy tűnhetnék, mintha a széndioxid-kibocsátást mindenáron korlátozni kívánó alapvető tervezetek leginkább a leggazdagabb, sokat fogyasztó háztartásokat sújtanák a legfájdalmasabban. (Amúgy, *ceteris paribus*, az „összehúzódás és közelítés" stratégiának nivellálni kellene az életszínvonalakat.) Mindazonáltal a széndioxid kvóták bevezetése az Unión belül – mint arra alább még Markandya és Ortiz rámutat – közvetlen hatását tekintve egészében regresszív lenne.

A szakpolitikák különböző területein további gondos vizsgálódásra van szükség annak tisztázására, hogy a következmények milyen eloszlást mutatnak. Ez leginkább talán a lakásviszonyok terén igaz. Az Egyesült Királyságban például a háztartások legszegényebb kvintilisébe tartozók 30 százaléka több energiát fogyaszt, mint az országos átlag, mivel csak rosszul, pazarlóan fűthető lakásokban laknak (Ekins és Dresner, 2004; Monbiot, 2006:47). Így egy korrekt kvóta kiszabása kiegészítőleges szociálpolitikai intézkedéseket követelne, mind annak érdekében, hogy kellő pénzt fektessenek energiatakarékos lakások építésébe, közlekedésbe és közösségi fejlesztésekbe, mind pedig az alacsony jövedelműek megsegítésére. Az építésügyi szabványok Norvégiában, Svédországban és Németországban sokkal szigorúbbak: az építési szabványoknak megfelelő lakóházak ott például negyedannyi energiát fogyasztanak, mint az Anglia és Wales területén épült, a helyi szabványoknak eleget tevők (Monbiot, 2006:66).

Stratégiai kérdések

Mielőtt rátérnénk a kormányzati munkára, három stratégiai kérdésre hívnám föl a figyelmet – olyan kérdésekre, melyek kapcsán a klímaváltozások visszaszorítását célba vevő tervezésnek szembe kell néznie döntéseinek a szociálpolitikára gyakorolt következményeivel (melyek egy része termékeny együttműködéshez vezethet). Először is, amint erre föntebb már utaltunk, a kvóták irányába történő elmozdulásnak (az egyének és az országok szintjén egyaránt) potenciálisan igen radikális következményei lehetnek az újraelosztás és méltányosság elméletére és gyakorlatára is. Könnyen lehet, hogy a fölbukkanó egyenlőtlenségek és konfliktusok kezeléséhez erőteljes szociálpolitikai lépésekre lesz majd szükség, ha kezelni akarjuk őket. A „Weitzman-paradoxon" léte (Weitzman, 1977) egyszerűen nem hagyható figyelmen kívül. Ez azt mondja ki, hogy azokban a társadalmakban, ahol nagyobbak az egyenlőtlenségek, az ár-mechanizmus kevésbé hatékonyan működik, mivel az az árszint, amely a szegények körében képes rászorítani az embereket szénfogyasztásuk csökkentésére, alkalmatlannak bizonyul arra,

hogy a tehetőseket is visszafogja. Így a jövedelem-redisztribúció (a hagyományos szociálpolitika e klasszikus eleme), megkönnyíthetné a széndioxid-kibocsátás mértékét figyelembe vevő árképzés használatát. Ha nincsenek eljárásmódok, melyek segíthetik a társadalmi igazságosság erősitését, akkor a környezetminőség „eloszlásának" igazságosságára törekvés sokkal direktebben intervencionista szakpolitikák alkalmazására kényszerül majd (például a fogyasztás valamiféle korlátozására).

Az szinergia másik területe a lakhatás, közlekedés, várospolitika és közösségi fejlesztés lehet – a szociálpolitika csupa olyan területe jön itt szóba, melyekre ez a folyóirat a múltban kevés figyelmet fordított. A lakótelepi házak fűtése, illetve az ezekhez köthető közlekedési problémák igazából egész Európában komoly tételét jelentik az emissziós rátáknak (bár lényegesen alacsonyabbak, mint azok, amelyekbe az Egyesült Államokban ütközünk). Az IPPC Jelentés (2007:389) azt közli, hogy a lakónegyedek övezetében az alapszintű széndioxid-kibocsátás mértéke gyakorlatilag pénzkiadás nélkül 29 százalékkal lenne csökkenthető – ilyen magas megtakarítás egyetlen más szektorban sem megvalósítható. Az olyan országok (mint például az Egyesült Királyság), ahol az épített lakások minősége ebből a szempontból nem megfelelő, a minőség javításával és a kibocsátás visszafogásával mindenki számára kölcsönösen előnyös eredményeket érhetnének el – ha meglenne rá a politikai akarat. Mivel más európai országokban sokkal hatékonyabb a lakásépítés, ez tág teret biztosít az EU-n belül a jó példák másolására. Ráadásul az innovatív lakásépítés és település-politika tág teret nyújthatnak a Dryzek említette „ökológiai modernizálást" jelentő stratégiák kidolgozásának.

Az éghajlatváltozást korlátozó stratégiáknak gyors és lényegi változásokat kell eredményezniük mind a fogyasztói, mind a termelői magatartásban; ez újabb szignifikáns terep lehet a szociálpolitikával való együttműködés számára. A kormányoknak (és egyéb szakpolitika-tervezőknek) négy alapvető eszköz áll rendelkezésére ahhoz, hogy a viselkedéseket megváltoztathassák: oktatás és meggyőzés; adóztatás, anyagi támogatás és egyéb monetáris ösztönzők; szabályozás (beleértve a fejadag-kvóták alkalmazását); környezetvédelmi mérnöki tevékenység. Az egészségügyben például egyes országok (vagy az Unió) által alkalmazott szakpolitikai eljárások szívesen alkalmazzák mind a négy módszert (lásd például a dohányzásról való leszoktatás stratégiáit). A szociálpolitikában azonban gyakran igencsak meg lehet tapasztalni milyen korlátai lehetnek alkalmazásuknak. A kizárólag az önérdekre építő ösztönzők kudarcot vallhatnak, ha érdemükön alul kezelik az olyan belülről fakadó motivációkat, mint az altruizmus vagy a szolidaritás (Jones és Cullis, 2000; Bowles, 2007). Sokan tudatában vannak a „hierarchikusan érvelő" megközelítések korlátainak, és nagyon fontosnak tartják, hogy az egyéneket és a közösségeket egyaránt bevonják a viselkedések megváltoztatására irányuló programokba. Ezt a klíma kapcsán is erősen szokták hangsúlyozni. Jackson (2005) például úgy érvel: ha azt akarjuk, hogy döntően átálljunk egy alacsony kibocsátási kvótájú gazdaságra, akkor a szakpolitikákon belül komoly egyeztetésre lesz szükség. Bőven lesz tehát tere annak, hogy kölcsönösen tanuljunk egymástól.

Kormányzati munka: jóléti állam és öko-állam

Az ember joggal várhatja, hogy a kockázatok egy eddig előzmény nélküli sorozatának színre lépte a kormányzati tevékenység új módozatait fogja életre hívni. Ez is történik – nemcsak országos szinten, de régiónként is, globális szinten is. Jó pár évtized után, melyeket az jellemzett, hogy egyre inkább piaci megoldásokra hagyatkoztunk csak, s a kormányzatok szerepköre

mindinkább eljelentéktelenedett, az éghajlatváltozás-vita kettős értelemben is újból középpontba állítja a nyilvános kormányzati tevékenység szerepét. Először is: tudomásul kell venni, hogy az aktorok kiterjedt körének kell ebben részt vennie (a kormányintézményeknek, minden lehetséges szinten; a privát szektornak; a nem-kormányzati szereplőknek és a civil társadalomnak egyaránt – lásd IPCC, 2007:82). Másodszor: el kell ismerni, hogy rövid távon belül e különböző szereplők közreműködéséből csak a kormányok lehetnek képesek hatékony stratégiát kovácsolni.

Meadowcroft és Dryzek mindketten ezekre a kérdésekre összpontosítanak. Meadowcroft azt foglalja táblázatba, hogyan bontakozik ki az OECD országokon belül a 60-as évekkel kezdődően a környezetvédelemre kiterjedő kormányzati tevékenység, s öt főbb fordulópontot azonosít be. Mindketten egyetértenek abban, hogy napjainkra már nyugodtan beszélhetünk egy környezettudatos *állam* (ha tetszik: öko-állam) létrejöttéről. De abban is egyetértenek, hogy ez utóbbi intézményesen egyelőre még jóval kevésbé ágyazódott be, mint a jóléti állam. Dryzek így fogalmaz: „mindig irigykedve csodáltuk a szociálpolitikát, s el nem tudtuk képzelni, hogy a környezetvédelem problémáit vajon mikor fogják – ha egyáltalán! – csak félig is oly komolyan venni a kormányok, mint a szociálpolitikáéit”.

Az öko-állam, sokkal frissebb keletű jelenségként, egymástól különböző gazdasági rendszerekre (a kapitalizmus különböző formáira), különböző politikai rendszerekre és a jóléti állam különböző berendezkedéseire települt rá (Meadowcroft). Megállapítható, hogy a szociáldemokrata jóléti államok úttörő szerepet játszanak az átfogó környezetvédelmi szakpolitikák kibontakoztatásában (a klímaváltozás visszaszorítására tett kísérleteket is ide sorolva). Scruggs összehasonlító adatbázisának alapján Dryzek arra a végkövetkeztetésre jut, hogy „a szociáldemokrata jóléti államok, illetőleg a Hall és Soskice által ’koordinált piacgazdaságnak’ nevezett rendszerek (a kettő jelentősen átfedi egymást) kedvezőbb helyzetben vannak a szociálpolitika és a klímaváltozás metszéspontjában fölmerülő problémák kezelésére, mint a náluk liberálisabb piacgazdaságok, melyek jóléti rendszerei emezekénél kezdetlegesebbek”. A nyilvánosságnak a környezetvédelmi prioritásokkal kapcsolatos véleményét vizsgáló kutatásukban Gerhards és Lengfeld is valami ilyesmire jut: „Dániában, Finnországban és Hollandiában – mindegyikben erőteljes a jóléti állam jelenléte – a legerősebb a környezetvédelem gondolatának támogatottsága”.

Ennek egyik oka Dryzek szerint az, hogy ezekben az országokban mutatkozik legerősebbnek az „ökológiai modernizációról” folytatott diskurzus, vagyis egy olyan stratégiáról, mely elismeri, hogy a klímaváltozásnak lehetnek az „üzleti világ” szempontjából kedvező hatásai, de csak akkor, ha a kormány képes a gazdaságpolitikát erőteljesen koordinálni. Mindez komoly párhuzamosságokat mutat a korábban, az 1930-as években Svédországban és más északi országokban lezajlott produktív szociálpolitikák jelentkezésével. Ez a stratégiák követésében mutatkozó együttműködési hajlandóság jelentős mértékben épül arra a tényre, hogy a méltányosság kérdéseit ezekben az észak-európai országokban kiemelten fontosnak tartják. Az IPPC Jelentései valamint a Stern-jelentés jól illusztrálják, hogy a globális éghajlatváltozás jelentette fenyegetés szinte elkerülhetetlenül veti fel erőteljesen a *méltányosság* és a *fenntartható fejlődés* kérdéseit (IPPC, 2007: 2., 6. és 12. fejezet). Az észak-európai jóléti államok ezért – „izmosabb” jóléti rendszereik okán – jobban föl vannak készülve arra, hogy ezekre a kérdésekre választ keressenek. Mostanára annyit már elértek, hogy Észak-Európa valamennyi országában a környezetvédelem és a méltányosság szempontjai mindenütt a „fősodorban” találhatók meg.

Mindazonáltal ez a szinergiáról rajzolt rózsaszínű kép megváltozhat. Legalábbis Dryzek így gondolja. A klímaváltozás kockázatainak újkeletűsége és globális kiterjedése új kormányzati akciótervek napirendre tűzését követelheti meg. A szociálpolitikák helyébe a klímaváltozás hatásainak kiküszöbölésére szőtt tervek léphetnek, olyan új nézőpontot teremtve, mely a 21. században maga alá gyűrheti a kormányzatokat. Előfordulhat, hogy a szociális igazsággal való hagyományos törődésnél a politikai képzelet lényegesen többet foglalkozik majd azzal, hogy a természeti környezet ne érintse igazságtalanul az embereket.

Mivel a klímaváltozás – lényegéből adódóan – globális, mindezek a vonzások és választások a nemzetközi együttműködés szintjén megsokszorozódnak. Ez önmagában elég lehet ahhoz, hogy erősödjön az Unió intézményeinek és cselekvési tervei fontossága. Kevesen számítottak arra, hogy ezen a terepen az Unió úttörő szerephez fog jutni. Mint Gerhards és Lenfeld megjegyzi, az EU számlájára nagyon sok innovációs tevékenység írható: gondoljunk csak a Kiotói Jegyzőkönyv 1997-es levezénylésére, a 2005-ös első jelentősebb kibocsátás-kereskedelmi rendszer nyélbeütésére (Emission Trading System – ETS), vagy akár arra a 2007-es döntésre, melyben a tagállamok számára kötelező érvényűnek deklarált kibocsátási kvótákat szabott meg. Mindezt – mondják – az a stratégiai választás tette lehetővé, amellyel az EU megpróbálta közelíteni a vonatkoztatási kereteket, áthidalni a közöttük mutatkozó távolságokat. Az európai szintű tevékenység erősödő szerepe tovább növeli az európai kormányzati tevékenység kapacitását, s új formát kölcsönözhet azoknak a vitáknak, amelyek arról folynak, mi a szerepe az európai tevékenységnek a szociális mezőben. Egyesek akár azt is mondhatják, hogy ezzel a váltással az Unió környezetvédelmi tevékenysége kezdi fölülmúlni az egyelőre még marginális jellegű szociális dimenzióját.

Végül pedig: a széndioxid-költségvetés hosszú távon valószínűleg elvezet majd annak megkérdőjelezéséhez, vajon tényleg felsőbbrendű célja-e a közpolitikáknak a gazdasági növekedés forszírozása. A múltban a növekedést úgy tekintették, mint mindenki számára kölcsönösen előnyös módszert arra, hogy mindenféle célokat lehessen megvalósítani. Napjainkban úgy látják, a növekedés közvetlenül fenyegetheti ezeket. Ez számos párhuzamot mutat azzal az új gondolkodásmóddal, ahogyan a szociálpolitika a szegénység, a képességek, az életminőség mutatói nem monetáris értelemben felfogott fogalmairól, a társadalmi tagság, a kirekesztés és az emberi jól-lét fogalmairól gondolkodik. Ez az új, radikálisabb napirend soha nem tudta még kiszorítani a növekedés elsődlegességének elvét az európai „policy-making” elképzeléseiből és a kormányok cselekvési terveiből. A klímaváltozás fenyegetése most talán kikényszeríti ezt.

Köszönetnyilvánítások

Köszönettel tartozom Graham Roomnak és Traute Meyernek a klímaváltozás kérdéseinek a szociálpolitikával való összefüggéseiről folytatott korábbi vitákért, gondolatokért, a kézirat korábbi változataihoz fűzött megjegyzéseikért és számtalan egyéb szerkesztési javaslatért. Ugyancsak köszönöm Anna Coote-nak hasznos megjegyzéseit és megfontolandó ellenvetéseit.

Jóléti államból a környezettudatos állam felé?

James Meadowcroft

Az emberi tevékenység által okozott klímaváltozási problémák kezeléséhez a létező társadalmi gyakorlat jelentős átalakítására lesz szükség, s ennek a gazdaságpolitikára és a szociálpolitikára gyakorolt hatásai – meglehet – számottevőek lesznek. Írásomban a modern állam környezetvédelmi funkcióinak növekedését tekintem át, illetve azt, hogy mindez milyen társadalmi következmények előrejelzője lehet.

A környezettudatos állam fölbukkanása

A kormányok már régóta foglalkoznak az erőforrások megőrzésével, kezelésével, a környezetszennyezés kontrolljával, de csak mintegy 40 évvel ezelőtt hozták létre a környezettudatos kormánypolitika országos léptékű intézményi rendszerét. A 60-as évek második, és a 70-es évek első felében a fejlett világ valamennyi országában környezetvédelmi minisztériumokat hívtak életre, szervezetek jöttek létre, szakértői tanácsokat állítottak fel és megfelelő törvényeket szavaztak meg a levegő- és vízszennyezés tilalmára (Hanf és Jansen, 1998; Tatenhove és mások, 2001). Ezt követően, a reformkezdemények egymást követő hullámaiban a környezetszabályozásnak meglehetősen komplex rendszerei épültek ki, amelyek a szakpolitika rendelkezésére álló lehetőségek széles eszköztárát vethetik be (szabályozás, fiskális politika, támogatások, tárgyalásos egyezkedések, morális ítélkezés) annak érdekében, hogy az kezelni tudja az ipari civilizáció okozta tehertételeket (Janicke és Weidner, 1997; Lafferty és Meadowcroft, 2000). Az elmúlt 4 évtized során:

- ahogyan új meg új, aggodalomra okot adó jelenségek bukkantak föl (savas esők, ózonlyuk, klímaváltozás, a biodiverzitás visszaszorulása, stb.), jelentős mértékben gyarapodott azoknak a problémáknak a száma, amelyekre a környezetvédelmi szakpolitikának ki kell terjednie.
- jelentős mértékben megnőtt a környezeti ártalmak kezelésére hivatott jogszabályok száma, bürokráciák mérete, illetve az erre szánt kiadások volumene.
- ahogyan kezdett fény derülni arra, hogy a környezetvédelmi kérdések okainak és következményeinek tisztázása egyre több embert igényel, egyre több és változatosabb gyakorlati munkát tesz szükségessé, mind gyakoribbá vált a környezetszennyezés problémáinak „társadalomkutatása”.
- áttevődött a hangsúly az „utólagos eltakarítás” defenzív természetű technikáinak szorgalmazásáról a környezeti ártalmak kiküszöbölésének „megelőző” tevékenységformáira.
- A környezetvédelem kérdései fokozatosan nemzetközivé váltak, amikor az egyes államok az országhatárokon túlnyúló regionális (illetve globális) problémák kezeléséhez elkezdtek nemzetközi együttműködésen alapuló akcióterveket kidolgozni.

Ahogy múlt az idő, a környezetvédelemmel való törődés egyre visszavonhatatlanabbul vált a modern politikai élet szerves részévé. Ez egyfelől azt jelenti, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdések kezelését egyértelműen úgy veszik, mint amivel a legitim államoknak

kötelességük foglalkozni; másfelől pedig a környezet állapotáról folytatott vita elemi összetevője a politikai érvelésmódnak.
Így tehát manapság teljességgel indokolt, hogy a környezettudatos állam (vagy öko-állam) fölbukkanására ugyanúgy hivatkozzunk, ahogyan korábban a jóléti állam történeti kialakulásáról esett szó (Lundquist, 2001; Dryzek és mások, 2003; Eckersley, 2004; Meadowcroft, 2005). Ami azt illeti, a két formáció között izgalmasnak tűnő párhuzamosságok fedezhetők föl. Mindkettő politikai válasz az iparosodáshoz, városiasodáshoz, és a demokrácia kibontakozásához vezető hosszú távú társadalmi változásokra. Mindkettőt az az igény hívta életre, hogy olyan kihívásokkal kell megbirkózni, amelyekre a piac és az önkéntes tevékenység önmagában nem képes. S mindkettő – jóllehet jelentős gazdasági és politikai kényszerek szorításában kénytelen működni – átalakítja a „normál" gazdasági természetű interakciókat (szabályozással, pénzügyi transzferekkel, s így tovább).

Ennek ellenére, a jóléti állammal való összehasonlításban a környezettudatos állam új, és intézményi oldalról elég gyengén betagozódott jelenségnek tűnik föl. A környezetvédelmi funkciókat olyan állami struktúrákra telepítették rá, amelyeket eredetileg egészen más célokra hoztak létre (közbiztonság, gazdasági menedzsment, jóléti ellátások) és a környezetvédelemhez társuló gazdasági érdekek tudatosulása kevésbé vert gyökeret, mint más területeken. Nem túl meglepő, hogy a környezetvédelmi beavatkozások (avagy elmulasztásuk) költségei és hasznai elosztása fölött folytatott viták állnak a környezetvédelmi szakpolitikák és a stratégiai tervezés középpontjában.

Jóllehet a fejlett világban a fejlődés folytonossága alapvető jellegzetesség mindenütt, a környezettudatos állam egy sor országon belül azért különféle formákat ölt. Jelenleg nem rendelkezünk még a környezettudatos állam olyan elegáns tipológiájával, mint amilyen a jóléti államokról már rendelkezésünkre áll (Esping-Andersen, 1990). Ez részben azért lehet így, mivel a környezettudatos állam viszonylag rövid ideje született meg, s megszilárdultnak tekinthető gazdasági rendszerekre (értsd: a kapitalizmus különböző alakzataira), különböző politikai-intézményi berendezésekre és a jóléti állam különböző típusaira telepedett rá. A korábbi történelem minden egyes országban erősen belejátszott a környezetvédelem alakulásába.

A modern környezetvédelmi szakpolitika négy évtizedét egyaránt jellemzik sikerek és kudarcok. A fejlett országokban a levegő és a víz minősége javult. Csökkent a savas szennyeződések kibocsátása, és az olyan mérgező anyagok lerakodása, mint amilyen a higany vagy az ólom. Az újrahasznosítási ráták emelkedőben vannak, és a védett övezetek mind nagyobb területre terjednek ki (EEA, 2002). Egyes fejlett országokban bizonyos időszakokban az is előfordult, hogy a gazdasági növekedést nem kísérte a környezetszennyezés terheinek súlyosbodása. Nemzetközi szinten is mutatkozott némi fejlődés: megegyezés született az ózont rongáló anyagok alkalmazásának korlátozásáról (erre aztán nagyon sokat hivatkoztak). Kétségtelenül elmondható: az alkalmazott intézkedések meghozatala nélkül a természeti környezet ma lényegesen rosszabb állapotban lenne.

Mindazonáltal az eredmények jó részét maga alá gyűrte a folyamatos növekedés. Lehet, hogy a termelés környezetvédelmi szempontokból hatékonyabb (egységnyi termékre kevesebb rombolás esik), de a megtermelt javak és a fogyasztás mértéke nő. A fejlett országokban a helyzet jobbra fordulása javarészt olyan strukturális változtatásoknak volt köszönhető, melyek révén a szennyezéssel fenyegető ipari termelést fejlődő országokba telepítették át. A gazdag országok

által létrehozott „ökológiai lábnyom” annak ellenére nő gyorsan, hogy a fejlődő országokban is egyre gyorsul a környezetkárosítás. Kutatások sora bizonyítja, hogy az embernek a természeti folyamatokba való beavatkozása messze túlmegy a globális ökoszisztéma produktív és alkalmazkodó képességén (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). A fenntarthatóságot fenyegető veszélyek olyan területeken mutatkoznak meg különösen egyértelműen, mint a földhasználat jellegzetességei, a vízi erőforrások kizsákmányolása, a vegyi anyagok szétterítése, a nitrogén-ciklus megszakítása, az újratermelődni képes erőforrások „leszüretelése”, a biodiverzitás csökkenésébe való belenyugvás. A halászati tevékenység „ügykezelése” például a szó szoros értelmében katasztrofálisnak minősíthető: kereskedelmi megfontolásokból egyik halfajtát a másik után pusztítják ki rendszeresen az óceánokból.

Miközben tehát nem tagadható, hogy a környezetvédő államok tettek lépéseket, közel sem tettek meg mindent, ami szükséges lett volna. Elsősorban a társadalmi fejlesztés révén bejárható nyomvonalaknak nem jelöltek ki új irányokat s olyan ösztönzéseket, melyek révén az emberi tevékenység belül maradhatna az ökoszisztéma lehetséges keretein.

Klímaváltozások

Nagyon kemény az a kihívás, mellyel ezek a változások szembesítenek. Ha elejét akarjuk venni a folyamatos fölmelegedésnek, meg kell állítani az üvegházhatású gázoknak az atmoszférában való *fölhalmozódását.* Hogy ez lehetővé váljék, ahhoz az *emissziót* globálisan és drámaian vissza kell fogni: a jelenlegi kibocsátás mértékének töredékére (IPCC, 2007). A komoly következmények elkerüléséhez számos elemző szerint a fejlett országokban az évszázad közepére 60–80 százalékkal kell csökkenteni a kibocsátás mértékét, aminek ezt követően továbbra is csökkennie kell majd. Ilyen csökkentéshez radikálisan változtatni kell a jelenleg érvényes gyakorlaton – különösen az energiaforrások üzemeltetési rendszerére igaz ez –, és a globális éghajlat „karbantartására” a jövőben is változatlanul szükség lesz majd.

A klímaváltozásról folytatott viták gyakran helyezik középpontba a gazdaság és a környezet közötti összefonódásokat – különös tekintettel azokra a gazdasági tevékenységekre, melyek növelik a szennyezés-kibocsátást (fosszilis tüzelőanyagok elégetése, fakitermelés, s effélék); a változások megállítása vagy a hozzájuk való alkalmazkodás gazdasági költségeit (és persze a nyerhető előnyöket); illetve a tétlenkedés potenciális költségeit. Nemzetközi szinten a relatív felelősség, a sérülékenység, az alkalmazkodásra, illetve féken tartásra való képesség kérdései kaptak központi szerepet a közös válaszok kidolgozásakor. De érdemes figyelembe venni a szociálpolitika és a környezetvédelem közötti összefonódásokat is. Az alábbiakban négy vonatkozást veszünk szemügyre.

Először is: az éghajlatváltozás reális bekövetkezte azt jelenti, hogy napjaink társadalmai kénytelenek azzal szembesülni, hogy mind erőteljesebben fogják fenyegetni őket azok a kockázatok, sérülések és méltánytalanságok, melyek ellen a szociálpolitikának kell védelmet nyújtania. Ha úgy vesszük, e kimenetelek java része nem újdonság. Árvizek és aszály, katasztrofális termések, új járványok és betegségek, s annyi más egyéb még, történelmünk során mindig is osztályrészünk volt, s az ilyen megrázkódtatások mindig is a társadalmilag hátrányos helyzetűeket sújtották legkeményebben. De a problémák növekvő intenzitása és összefonódásaik mind sűrűbbé válása, s a túlélés igényelte társadalmi alkalmazkodás egészen más lesz, mint amit

eddig a jóléti államoknak sikerült kidolgozniuk. A megváltozó éghajlat, a változásokra adekvátnak bizonyuló alkalmazkodásmódok (akár spontán módon kelnek életre, akár megtervezett folyamatok), a káros következmények visszaszorítására tett lépések óhatatlanul azt fogják eredményezni, hogy lesznek „nyertesek" és lesznek „vesztesek", és szakpolitikai intézkedések egész sorára lehet majd szükség, hogy enyhítsék a különböző társadalmi szektorokat (régiókat, iparágakat, közösségeket, foglalkozásokat és társadalmi csoportokat) érő megrázkódtatásokat. Például az aszályok erősen leszoríthatják majd a mezőgazdasági termelőmunka jövedelmezőségét (marginális művelési ágakat egyenesen tönkre tehetnek). A „kockázatos" terepeken épült házakra (árterek, közvetlen partszakaszok, örökfagy-talajok) nehéz lehet (vagy lehetetlen) biztosítást kötni a kereskedelmi piacokon. Egyes régiókban leromolhat az infrastruktúra. Ha most a lehetséges stratégiai válaszokra gondolunk, a szénnek mint fűtőanyagnak intenzív használatáról való átállás igen keményen érintheti azokat a körzeteket, ahol a megélhetés alapvető feltételét a szénbányászat biztosítja; a szénhasználat alapján kivetett adó a kevésbé tehetős háztartásokra jelenthet különösen nagy terhelést.

Ezekben az esetekben (mint még egy sor másban is) a szociálpolitikának szorosan alkalmazkodnia kell majd a klimatikus állapotokhoz igazodó szakpolitikák kívánalmaihoz. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy csak egy ilyen fajta kapcsolódás esetében lehet szó arról, hogy ezeket a szakpolitikákat *„méltányosnak"* tekinthessék az emberek. Ahhoz, tehát, hogy a további klímaváltozások elkerülésére, illetve az alkalmazkodásra tett erőfeszítések sikerrel járjanak, a szociálpolitika olyan aktív értelmű átalakítására tett kezdeményezésekre lenne szükség, hogy abba beleférhessenek az időjárás okozta problémák is (vagy az időjárási mutatók olyan meghatározásainak elfogadtatására kellene törekedni, hogy ezeknek legyen valamiféle szociálpolitikai dimenziója is). No persze nem kell feltétlenül azt az álláspontot képviselni, hogy a társadalmaknak kötelességük a közösség egészére szétteríteniük a kockázatokat és a terheket. Lehet tudatosan úgy dönteni, hogy bizonyos költségeket meghatározott csoportokra hárítanak. Lehet az „ahogy lesz, úgy lesz" álláspontot vallani, anélkül, hogy a kelleténél jobban fölforgatnánk a társadalom-egészt – ezt a lehetőséget az Egyesült Királyságban a szénbányászat sorsára hagyása, illetve a földgázért folytatott versenyfutás igencsak szemléltette.

Másodszor, egy éghajlati „biztonsági háló" létrehozásán (melynek módja az ehhez kötődő kockázatok társadalmasítása, és annak biztosítása, hogy a kiötölt válasz-intézkedések ne súlyosbítsák a létező méltánytalanságokat, illetve ne okozzanak újabbakat) kívül a szociálpolitika ahhoz is közvetlenül hozzájárulhat, hogy a klímaváltozással szembefordítható társadalmi erőforrásokat csatasorba állítsa. Itt a jóléti államnak inkább a produktív, mint a protektív dimenzióira gondolunk (Gough, 2007). A jóléti intézmények segíthetnek abban, hogy a népesség megfelelő képzettséggel rendelkezzék, és megfelelő egészségi állapotban legyen – olyan, amely alkalmas lehet produktív tevékenység folytatására, társadalmi beágyazottsága pedig szilárd. E tekintetben a szociálpolitikának nemcsak az a dolga, hogy átirányítsa az anyagi erőforrásokat az egyes csoportok között. Az is dolga, hogy meghatározza a nagyközönségnek fölkínálandó programok és szolgáltatások tartalmát. E vonatkozásban az olyan terepek, mint az iskoláztatás és közösségi fejlesztés, kritikus jelentőségűek lesznek majd a klímaváltozások által szükségessé tett társadalmi „alkalmazkodás" megszervezéséhez és lebonyolításához.

Harmadjára, ennek az „ellenkezője" is igaz lehet. Ha reflektálni kíván a klímaváltozásokkal kapcsolatos problémák fölbukkanására, a szociálpolitikának az is dolga, hogy képes legyen a jóléthez és a méltányossághoz szükséges más célkitűzések szorgalmazására. Vannak elemzők,

akik szerint a klímaváltozásokra adott stratégiai válaszok napirendjén csak a gazdasági lehetőségek szerepelnek, ahelyett hogy a „gazdaság működtetésének árkihatásairól” elmélkednének. Akkor az is megkockáztatható, hogy e napirend tárgyalásakor a „társadalmi lehetőségek” számbavétele is beletartozzék a programba. Gazdasági terminusokban ez olyasmikre vonatkozik, mint a hatékonyság növelése, a termékek, folyamatok és szolgáltatások minőségének javítása, olyan új piacok megnyitása, melyek mindegyike rendelkezik azokkal a technológiai és társadalmi újításokkal, amelyekre szükség van (és lesz) ahhoz, hogy meg lehessen birkózni a klímaváltozás következményeivel. Szociálpolitikai terminusokban ez a kapcsolódás a jóléti rendszer – és szolgáltatásai – javítását előrevetítő alkalmak megteremtése lehet, azzal párhuzamosan, ahogyan az éghajlati kockázatok beleépülnek a rendszerbe. Vegyünk egy példát: a lakásépítési technológiák olyan javítása, mely a széndioxid-kibocsátás mértékét csökkentheti, lehetőséget teremthet arra, hogy a társadalmilag hátrányos helyzetűek életkörülményei javuljanak. A tömegközlekedési és szállítási hálózatrendszer kibővítése a szegények és az idősek helyzetét egyaránt megkönnyítheti. A városi levegő minőségének javítása egyértelműen a sérülékeny csoportoknak kedvez. Hosszan folytathatnánk még. Ahelyett, hogy a klímaváltozás jelentette kihívásokra adott válaszokra úgy tekintenénk, mint amelyek fontos társadalmi problémákról (öregedés, növekvő anyagi egyenlőtlenségek, bevándorlók, stb.) akarják elterelni a figyelmet, a szociálpolitikával foglalkozóknak azt kellene észrevenniük, hogy egy új valóság kibontakozásáról van szó, mely új lehetőségeket nyit meg: olyan terepeken is lehetőséget nyújt a változtatásra, amelyek eddig ellenállónak mutatkoztak.

Végezetül a klímaváltozás és szociálpolitika közötti kapcsolat végiggondolása alapvető kérdéseket vet föl a gazdasági fejlődés értelméről, a jóléti állam természetéről és a környezetvédelmi problémák jelentette tehertételekről. A jóléti államok – legalábbis amilyennek ma ismerjük őket – egy olyan fajta növekedésorientált gazdaságra épülnek, amelyről lassan kezdjük megérteni, hogy környezetvédelmi szempontból nézve fönntarthatatlan. Ha azonban egy új gazdaságpolitikára van szükségünk – olyanra, mely a környezet végső soron való korlátosságát tudomásul véve működik – nem lesz ugyancsak szükségünk a jóléti állam rendszerének új formáira? Elvileg elképzelhető olyan fejlett ipari társadalom, amely fenntartja a növekedést, ugyanakkor azonban nem az utókorra próbálja áttestálni a természeti környezet teljes nettó károsodásának terhét. Attól azonban még igen messze vagyunk, hogy ezt a gyakorlatban is megvalósulni lássuk. Ha pedig tényleg elkezdünk ennek a megvalósításán gondolkodni, egyhamar azokhoz a kérdésekhez jutunk vissza, melyek a jóléti állam létrejöttének legkezdetibb pillanataiban fölmerültek már: mi az egyéni jólét; mi a közösségi jólét; mit értsünk szükségleteken, igényeken és jogosultságokon; a népesedés, a termelés és a fogyasztás természetét érintő kérdések; illetőleg mi (illetve milyen) legyen a közhatalom szerepe a társadalmi élet feltételeinek szabályozásában.

A klímaváltozások esetében például igencsak fontos lehet a népességek nagyságával és növekedésük ütemével számolni – mivel az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértéke összefügg azzal, hány ember teszi is ezt. Így tehát a családtervezésről, népességszaporodási trendekről, népességek elöregedéséről, vagy migrációs folyamatokról folytatott szociálpolitikai vitáknak összhangba kell jutniuk a környezeti hatásokról, az emberek és a természeti környezet jól-létéről, és a népességszám hosszú távú pályaíveinek alakulásáról folytatott vitákkal. Az egyéni és közösségi fogyasztás sémái is fontosak, hiszen bizonyos életvitelek másoknál több szennyező anyag kibocsátásával járnak. Így tehát amikor a szociálpolitika a fogyasztók védelmével, a jövedelmi egyenlőtlenségekkel és az életminőség kérdéseivel foglalkozik,

figyelembe kell vennie, mi milyen terhelést jelent a természeti környezet számára, figyelemmel kell lennie az egyéni és közösségi életvitel kívánatos formáira, és az anyagi fogyasztás jövőjére.

Ami közös e négy pont szerinti szemléletben, az a szociálpolitika és a környezetvédelem közötti összhang megteremtésének igénye; a jóléti állam és a „környezetvédő" állam intézményei közötti együttműködés mind a cselekedetekben, mind a tervezés szintjén. Bizonyos értelemben pontosan ez a gondolat bújt meg a „fenntartható fejlődés" eszméje mögött – hogy tudniillik egy autentikus emberi fejlődés útjának kijelölésekor múlhatatlanul integrálni kell a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi megfontolásokat (WCED, 1987; Meadowcroft, 2000). A tapasztalat azonban azt sugallja, hogy még nagyon sok munka áll előttünk, ha megnyugtató szövegek hajtogatásán túl a konkrét gyakorlatban is eredményt akarunk elérni.

A jóléti állam ökológiai válsága

John S. Dryzek

Mi, akik a természeti környezet válsága jelentette politikai kihívás kezelésén dolgozunk, nagyjából négy évtizeden keresztül egyebet sem tettünk, mint irigykedve néztünk a szociálpolitikára, s megpróbáltuk elképzelni, vajon mikor is fogja az egyes kormányok részéről csak nagyjából is olyan komoly figyelem megilletni a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdéseket, mint amilyen figyelemmel a szociálpolitika által felvetett kérdéseket fogadják. A jóléti állam – valóság. Az ökológiai állam – bizonytalan álomkép. Hogy e folyóiratban most épp erről az álomképről cserélünk eszmét, azt mutatja, hogy most mintha a fordítottja járná, a szociálpolitika elkötelezettjeinek kell azon aggodalmaskodniuk, hogy hogyan boldogulhat a jóléti állam egy olyan világban, ahol elsősorban a klímaváltozás okozta problémákra fordított figyelem szabja meg a politika elsődleges feladatait. A jóléti állam ökológiai válsága új fejlemény - ellentétben a kapitalizmus, a liberális demokrácia vagy az adminisztratív állam ökológiai válságaival, melyeket annak idején fölismertek s részletesen kielemeztek (lásd például Paehlke és Torgerson, 2005) - és a környezetvédelemmel foglalkozók még csak most kezdenek reagálni rá.

Az éghajlatváltozás ugyanis a szociálpolitika számára is kihívásokat jelenthet. Megkövetelheti a kormányzati kiadások „átszabását", újra-allokálását, hogy az új áldozatokat kárpótolni lehessen, hogy finanszírozni lehessen a károkat csökkentő terveket (gátépítés, árvízvédelem, tengeri mentőmunkák, öntözési rendszerek), illetőleg be lehessen vezetni az energia-kitermelés környezetkímélő módozatait. A szociális kiadásokra szükséges pénzösszegeket jelentősen megemelheti, ha menekültek érkeznek egy országba. Nem biztos, hogy a gazdasági növekedés hozadékait fölhasználva sikerül gond nélkül eleget tenni ezeknek a követelményeknek – ha egyszer a természeti környezet korlátossága éppen azt kérdőjelezi meg, hogy életképesen fönntartható-e a gazdasági növekedés egy ökológiailag zárt világrendszerben. Még tovább ront a helyzeten, hogy egy sor olyan intézkedés, mely a „környezettudatosság" szempontjából nagyon is indokoltnak tűnhet (például a fosszilis tüzelőanyagok alkalmazásának igen kemény megadóztatása) aránytalanul jobban sújtja a szegényebbeket. Perspektívaként tehát a környezetvédelem és a szociálpolitika ellenséges rivalizálása is földerenghet. Tekintettel arra, milyen kevés pénzt fordít a legtöbb kormány a környezetvédelemre, s hogy egyetlen kormány sem kezdett még igazán komolyan szembenézni az éghajlatváltozás jelentette kihívásokkal

(különösen azt illetően, hogy mi történjék az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésével), ez a lehetőség eddig még nem nagyon vetődött fel.

Amellett fogok érvelni, hogy miközben néhány alapvető kérdést tekintve is bizonytalanságban vagyunk, a szociálpolitikát a klímaváltozásból következően érintő kihívások föloldására azok szociáldemokrata jóléti államokkal rendelkező koordinált piacgazdaságok vannak a legkedvezőbb helyzetben, amelyekben az az uralkodó felfogás, hogy a gazdasági és a környezetvédelmi szempontok összefüggnek és egymást kölcsönösen fölerősítik. A fejletlenebb jóléti rendszerekkel rendelkező liberális piacgazdaságok jóval nehezebb helyzetben vannak. A szociálpolitikára, mely hagyományosan az autonóm állam eszméjéhez kötődött, hosszú távon azoknak a klímaváltozásokkal foglalkozó kormányzati formáknak a kifejlesztése fog nagyon lényeges következményekkel kihatni, melyek meggyengítik az állami szuverenitást.

Empirikus bizonyítékok

Mielőtt olyan formába öntenénk a kérdést, miszerint a környezetvédelem és a szociálpolitika közötti mind nagyobb összeütközésről lenne voltaképp szó, érdemes egy pillanatra megállnunk, és körülnéznünk, mit mutatnak a tapasztalati tények. A legutóbbi években kísérletek történtek a fenntartható fejlődés és a környezetvédelmi intézkedések mutatószámainak összegyűjtésére (Jahn, 1998). Scruggs (1999) úgy találta, hogy erős kapcsolat létezik a korporatizmus foka és a környezetvédelmi intézkedések hatékonysága között. A 2005-ben a WEF *(World Economic Forum)* számára készített fenntarthatósági indexeken alapuló rangsorok szerint (igaz, ezek elméleti érvényességét sokan vitatják), Finnország bizonyult az elsőnek, s mögötte szorosan más északi országok következtek (lásd www.yale.edu.esi). Olyan országokról van szó tehát, melyek a legfejlettebb jóléti államok közé tartoznak. Más országokban más a helyzet. A liberálisabb orientációjú angolszász piacgazdaságokban különösen alacsonyabb a szociálpolitikai erőfeszítések szintje és gyengébb a környezetvédelmi intézkedések „teljesítménye". Nemzetközi összehasonlításban az tűnik ki, hogy a környezetpolitikai és a szociálpolitikai erőfeszítések közötti kapcsolat nem feltétlenül torkollik konfliktusokba.

Paradox módon úgy tűnik, hogy a jóléti állam ökológiai krízise a liberális gazdaságpolitikák esetében a legmélyebb, ahol a jóléti rendszer viszonylag kifejletlen, a környezetvédelmi tevékenységnek pedig nem nagyon van tradíciója. Másokkal összehasonlítva, ezekben az országokban alacsonyak az energia-árak, alacsony a környezetvédelmi szabályozás szintje, a közlekedést alapvetően a személyautók használata jellemzi, hatalmas kiterjedésűek az elővárosok, a jóléti állammal kapcsolatos felfogást és gyakorlatot pedig sokkal inkább a biztonsági hálón alapuló védelem, és nem az univerzális jogosultságok biztosítása jellemzi.

Természeti környezet, gazdaság és társadalom: a konfliktusok föloldása

Hogyan sikerült az észak-európai országoknak – nevezetesen a skandinávoknak, a németeknek és a hollandoknak – kedvezőbb helyzetbe tornázniuk magukat? Ha Korpinak (1980) igaza van abban a föltételezésében, hogy a munkásosztály mozgósítására való képesség Észak-Európában olyan államokat teremtett, melyek elég erősnek bizonyultak ahhoz, hogy megváltoztassák a kapitalizmus elosztási rendszeréből adódó következményeket, akkor ezek az államok ahhoz is elég erősek lehetnek, hogy befolyással legyenek a kapitalizmusnak a természeti környezetre

gyakorolt kihatásaira is. Mindazonáltal a környezetvédelmi károkozás nem egyedül a kapitalizmus számlájára írható. Része lehet ebben az állam tevékenységének, vagy a nem-piaci kontextusban tevékenykedő egyéneknek is. Az a tény pedig, hogy az erős államok – ha akarják – *képesek* lehetnek aktívan befolyásolni a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdések alakulását, semmiféle garanciát nem jelent arra, hogy *akarnak-e* érdemben aktivitást fölmutatni.

Így a strukturális magyarázatokat ki kell, hogy egészítsék fogalmi-eszmetörténeti magyarázatok is. Észak-Európában széles körben elterjedt az „ökológiai modernizációt" tematizáló diskurzus (lásd ehhez az *Environmental Politics* tematikus számát „A világban zajló ökológiai modernizációról" – I. évf. 9. szám, 2000 Tavasz). Az ökológiai modernizáció legelső tantétele így szól: „a környezetszennyezés megelőzése gazdasági értelemben is kifizetődő". Éspedig azért szükségszerűen az, mert a „környezetszennyezés" szó fogalmilag az „anyagi természeti javak hatékonytalan felhasználásá"-val egyenlő. Tegyük hozzá: a gazdaságnak is hasznára van, ha tiszta természeti környezetben boldog és egészséges emberek munkálkodnak. Eszerint a környezettudatosság egyáltalán nem jelent a gazdasági növekedéssel való szembefordulást. Ez természetesen inkább csak a szavak szintjén valósul meg, nem annyira a kézzelfogható folyamatokban, de ez a feltételezés elég erősnek bizonyul ahhoz, hogy a közpolitikák erőfeszítései végül olyan megoldások kimunkálására irányuljanak, amelyek mindkét kritériumot képesek lehetnek kielégíteni. Az ökológiai modernizáció kibontakoztatásához szükség van erre a tudatos és koordinált erőfeszítésre – nem a piac működését vezérlő „láthatatlan kéztől" próbálják meg elvárni, hogy a dolgot megvalósítsa. (Bár – ami azt illeti – a neoklasszikus mikroökonómia szerint még ez is képes lehet rá, ha úgy adódik, hogy a termelők kompetitív előnyöket húzhatnak a környezetszennyezés visszafogásából.) Mindazonáltal nyomatékosan hangsúlyozn kell, hogy bármilyen környezetvédelmi eredményekre jussanak is az ökológiai modernizáció hívei, egyáltalán nem biztos, hogy tevékenységük bármely abszolút értelemben vett környezetvédelmi standardhoz is adekvátnak bizonyulhat, s könnyen kérdéses lehet, hogy a klímaváltozás által sürgetővé tett intézkedésnek meg tudnak-e felelni.

Ez a természeti környezet és a gazdaság között fönnálló „pozitív összegű" kapcsolat nem elegendő ahhoz, hogy igazán bízhassunk abban, miszerint a környezetvédelmi és szociálpolitikai szakpolitikák kölcsönösen egymást fogják erősíteni. Ha szónokolni kell, ahhoz az állításhoz, hogy a társadalmi igazságosság társítható az egymást kölcsönösen erősítő gazdasági racionalitás/környezettudatosság együtteséhez (főleg ahhoz a változatához, melyet Brundtlands 1987-es, *Our Common Future* címmel megjelent klasszikus jelentésében szerepel), a „fönntartható fejlődés" egy lépéssel előbbre vivőnek bizonyul, mint az „ökológiai modernizáció". De ennek a fajta retorikának kevesebb kitapogatható következménye van, mint annak, mely az ökológiai modernizációval kecsegtet.

Vannak-e lehetőségek arra, hogy kölcsönösen előnyös együttműködés jöjjön létre az alapvető ökológiai és szociálpolitikai érdekeltségek között? Kezdjük azzal: valószínűsíthető, hogy a szegényeket fogják legkeményebben és leginkább közvetlenül sújtani a klímaváltozás következményei.. Ha pedig így van, akkor a környezetvédelmi szakpolitika tekinthető a szociálpolitika egyik aspektusának – amennyiben mindkettő a relatíve szegényeknek kedvez. A szegények azok, akiknek nincs adekvát biztosításuk árvíz- és tűzkárokra; a szegények azok, akik olyan, a normát nem megütő szintű lakásokban élnek, melyekben a szélsőséges időjárási események nagy kárt tudnak okozni; ők azok, akik ártéri területeken találnak maguknak lakást, akik nem rendelkeznek annyival, hogy megszökhessenek az extrém időjárási viszonyok

következményei elől. Az Egyesült Államokban ezt egyértelműen bizonyította a Katrina hurrikán. Így tehát, legalább is mikor az éghajlatváltozások kockázataihoz való alkalmazkodásról van szó, szükség mutatkoznék egy újraelosztó szociálpolitika jótékony hatására. Az Egyesült Államokban a Katrina kapcsán levonható tapasztalatok, s a szegények sebezhetősége, mely ennek kapcsán megmutatkozott, fontos „muníciót" jelent az igazságos környezetvédelemért folytatott küzdelmekben. De a lokális szinten esetleg aratott győzelmekkel (például amikor sikerül megakadályozni egy mérgező hulladékokat kezelő szeméttelep létesítését), ennek a mozgalomnak nem sikerül megváltoztatnia annak alapvető módját, ahogyan az Egyesült Államok közpolitikájában – különösen szövetségi szinten! – ezeknek a problémáknak a megoldása megvalósul (társadalmi igazságosság kontra gazdasági növekedés kontra környezetvédelem). Mindenesetre lehet amellett érvelni, hogy az olyan piacorientált liberális országokban, mint például az Egyesült Államok, a társadalmi mozgalmak nagyobb szerepet fognak majd játszani a klímaváltozások keltette újraosztási hatások befolyásolásában, mint a konszenzuálisabb és koordináltabb gazdaságpolitikát képviselő országokban.

Egy másik, a szintézis lehetőségére mutató összefüggés az lehet, mennyire jól sikerült, elsősorban a svéd és holland szociáldemokrata jóléti államnak a környezetvédelemmel való törődést betagoznia a kormányzati tevékenységekbe (Lundqvist, 2004). Ez azt jelenti, hogy a természet védelme nem egyszerűen egy környezetvédelmi szakminisztérium „belügye" (mely minisztériumnak persze meg kell küzdenie a többi minisztériumokkal az erőforrásokért és a „kötelezettségek" kiszignálásáért). Sokkal inkább arról van szó, hogy a természeti környezettel való törődés valamennyi kormányzati szerv számára kötelezettség. Az integráció persze sok esetben nem működik tökéletesen, mutatkozik ellenállás is a mellette való elköteleződéssel szemben; a – viszonylagos – sikeresség leginkább a más országokkal való összehasonlítás során mutatkozik meg. Ez a fajta integráció volt föllelhető az Egyesült Államokban 1970-ben elfogadott környezetvédelmi törvény, a *National Environmental Policy Act* mögött. Sajnos, a törvény kivitelezése formális, paragrafusrágó és eljárásjogi jellegű maradt: annyit jelentett csak, hogy a minisztériumoknak bizonyos tevékenységek mellé megfelelő papírmunkát is kellett „környezetvédelmileg" elkészíteniük és csatolniuk. E téren (valamint még sok más téren is) az USA olyan úttörőnek bizonyult, amely aztán gyorsan lemaradt más fejlett országok mögött.

Hollandia komolyan nekilátott országos szinten az energia-politikai tervezésnek. Ennek bizonyos értelemben döntő jelentősége lehet: elhelyezkedéséből következően Hollandiáról elmondhatjuk: egész Európa az éghajlatváltozások következményeinek leginkább kitett országa. Bármit változtat is energiagazdálkodási rendszerén, annak természetesen igen kevés kihatása lesz a *globális* emisszió szintjére, s az őt fenyegető kockázatokra. Azonban Hollandia esetében sokkal inkább beszélhetünk azonnali, sürgető lépéskényszerről, mint mondjuk Svédország esetében.

Ideiglenes végkövetkeztetésem az, hogy a szociáldemokrata jóléti államok s a Hall és Soskice (2001) által „koordinált piacgazdaságnak" nevezett rendszerek (a kettő jelentősen átfedi egymást) kedvezőbb helyzetben vannak a szociálpolitika és a klímaváltozás metszéspontjában fölmerülő problémák kezelésére, mint a náluk liberálisabb piacgazdaságok, melyeknek jóléti rendszerei emezekénél kezdetlegesebbek.

Újfajta kormányzati tevékenységek?

Van azonban egy járulékos bonyodalom, melyre jól rávilágít, ha szemügyre vesszük, milyen fajta kockázatokkal járhatnak a klímaváltozások. Amint arra Gough föntebb már rámutatott, a szociálpolitika olyan kockázatokat próbál meg kezelni, melyek bekövetkezte egyéni szinten megjósolhatatlan, kollektív szinten azonban előrejelezhető. Az éghajlatváltozás következményei azonban közösségi szinten is előrejelezhetetlenek. Lehetséges, hogy születnek majd olyan kormányzati föllépések, melyek az utóbbi típusú kockázatokra adott válaszoknak tekinthetők. Voltaképp ez bukkan fel Ulrich Becknek (1992) a „kockázati társadalomról" adott forgatókönyvében. Lehet, hogy Beck abban téved, hogy konkrétan milyen politikai innovációkra kell fölkészülnünk. Abban azonban igaza lehet, hogy új típusú kockázatok fölbukkanása újfajta kormányzati technikákat, módszereket tesz szükségessé. Ha visszatekintünk a legtöbb fejlett ország elmúlt néhány évtizedére, leszögezhetjük, hogy a szociálpolitikában – intézményi szinten – semmiféle újítás nem történt. A környezetvédelem-politikában viszont robbanásszerűen szaporodtak el a participatórikus, deliberatív, kormányintézményeken kívül létrejött, sokszintű és network-formában működő kormányzati kezdeményezések. Olyan változatos formákban születtek, hogy nem is nagyon lehetett szemmel követni színre léptüket.

Ha a szociálpolitika a jóléti *államhoz* kötődik, még az is előfordulhat, hogy az állami kontroll föllazulása káros hatásokkal jár számára. Ez a föllazulás a gazdasági globalizálódás miatt egy másik fronton már folyamatban van. A klímaváltozás – tekintve, hogy vele szemben koordinált globális fellépésre van szükség – fölgyorsíthatja a nem-gazdasági globalizálódást. A kormányzati tevékenység átalakulhat valamibe, aminek egyre kevésbé lesz köze a szuverén állam központosított kormányzati működésmódjához. Hogy akár jellegét vagy lokalizáltságát tekintve, akár működése szintjét illetően, milyen irányba mozdul el, az egyelőre még bizonytalan. Mindez nagyon megalapozatlannak tűnhet, de az egész aközben megy végbe, hogy a környezetvédelemmel való törődés igen kicsiny (és a tényleges tevékenységeknek meglehetősen peremre szorított) részét tette ki a kormányzati munkának. Ha a klímaváltozással való szembenézés nagyobb súlyt kap majd a szakpolitikai napirendekben, a természeti környezettel való törődés pedig központi elemükké válik majd, vajon fordulhatunk-e még ahhoz az államhoz, mely – hajdanán – oly hatékonyan volt képes megszervezni a szociálpolitikát? Ha nem, a helyébe lépő új intézményi megoldások képesek lesznek-e majd ugyanilyen hatékonysággal kínálni föl a maguk szociálpolitikai megoldásait?

A politikai autoritás nemzetek fölötti szintre való áthelyeződése könnyen eredményezheti a szociálpolitika súlypontjainak áthelyeződését, annak érdekében, hogy a gazdasági integrálás (Wilding, 1997), és a terepkoordináció is könnyebbé váljék (már amennyiben a környezetvédelem és a szociálpolitika között általam föltételezett kapcsolat valóban fönnáll). Mindazonáltal Swank (2002) elemzése arra utal, hogy ez a súlypont-áthelyezés korlátozott maradhat, ha az egyes országok a globalizációs nyomásokra eltérő módon reagálnak. Szerinte a szociáldemokrata jóléti államokkal rendelkező koordinált piacgazdaságok ellenálltak azoknak a gazdasági globalizációból fakadó nyomásoknak, melyek a liberálisabb berendezkedésű országokban az állam szociálpolitikai kötelezettségvállalásának mérséklődéséhez vezettek Ez a „széttartó fejlődés" feltételezhetően csökkenteni fogja annak mértékét, hogy az egyes országok mennyire lesznek hajlandók „beáldozni" a szociálpolitika terén mutatkozó autonómiájukat. Így tehát minden, a klímaváltozással kapcsolatban az egyes országok autonómiájának csökkentésére

mutatkozó szándék, melyre az új kormányzati berendezkedések utalhatnak, összeütközésbe kerülhet a szociálpolitika terrénumán jóval erőteljesebben követelt állami autonómiával.

A szociálpolitika azonban már EU-szinten is működik. Az Unióban a klímaváltozás problémáinak rendezésére kialakított megnövelt kormányzati kapacitásnak tovagyűrűző hatása lehet a szociálpolitikára. Egy korábbi időszakban az EU gazdasági kérdésekre fordítható növekvő kormányzati kapacitását részben olyan kérdések rendezésére fordították, mint az emberi jogok, a külpolitika, az állambiztonság vagy a környezetvédelem, így ez a tovagyűrűző hatás nem történelmi előzmények nélküli. Nehezebb elképzelni ehhez hasonló eredményekkel járó olyan párhuzamos folyamatokat, melyek a globalizált szintű szociálpolitika esetében erre jutnának, bár de Swaan (1992:45–46) föltételezi, hogy ha a globális környezetvédelmi problémák kapcsán a szegényebb országok alkupozíciói marginálisan javulnának, akkor ez befolyásolná a redisztribúciós nyomást.

Végkövetkeztetések

Az éghajlatváltozás és a szociálpolitika közötti kapcsolatokat illetően csak nagyon bizonytalan és spekulatív következtetésekre juthatunk. Egyetlen ország sem kötelezte még el magát olyan tevékenység mellett, amely meggyőző bizonyítékául szolgálhatna annak, milyen potenciális konfliktusok és összeférhetőségek lehetnek a környezetvédelem és a szociálpolitika között. Teljesen elképzelhető még az is, hogy az állam semmit nem vállal magára a klímaváltozás hatásainak kezeléséből; hogy nemzetközi rendszerek, transznacionális kormányközi hálózatok, hatalmas biztosítótársaságok által irányított, kormányzati kereteken kívül zajló tevékenységek, a civil társadalom szűken helyi vagy regionális elrendeződései fognak jelentősebb szerephez jutni valamilyen formában. Ennek a fejlődésnek komoly következményei lehetnek a szociálpolitika számára, ha továbbra is az autonóm állam eszméjéhez kíván kötődni.

Az EU növekvő felelőssége a klímaváltozásokkal kapcsolatos szakpolitikák kialakításában, illetve az Unió polgárainak ezt támogató attitűdjei

Jürgen Gerhards és Holger Lengfeld

Az Európai Uniónak a természeti környezet védelmével és a klímaváltozásokkal kapcsolatos szakpolitikája jelentős fejlődésen ment keresztül az 1970-es évektől fogva. Amikor az Európai Közösséget 1957-ben „útjára indították”, a természeti környezet védelme még nem szerepelt napirenden. Az 1970-es évek legelejéig csak elszigetelt környezetvédelmi irányelvek fölbukkanásáról beszélhetünk. A 70-es évektől kezdve azonban a környezet védelme mind nagyobb fontosságra tett szert (Barnes és Barnes, 1999; McCormick, 1999; Bailey, 2003). Azóta a természeti környezettel kapcsolatos szabályozások léptéke lényegesen átfogóbb lett, és a környezetvédelem a stratégiai tervezés napirendjére került, és megjelent az EU elsődleges joganyagában is. Napjainkra a környezetvédelem és a klímaváltozásokkal kapcsolatos teendők legalább olyan fontos témákká léptek elő, mint a mozgásszabadság, a szociális piacgazdaság, és a nemek közötti egyenlőség.

Ebben az írásban először is röviden bemutatjuk, hogyan bontakozott ki az EU környezetvédelemmel kapcsolatos szakpolitikája a korai 70-es évektől egészen 2007-ig. Ezt követően, 2006-os adatokra támaszkodva azt fogjuk elemezni, milyen mértékben támogatják az Unió állampolgárai a természeti környezet védelmének gondolatkörét, s megkísérlünk magyarázatot adni az egyének és az országok között föllelt eltérésekre. Majd fölvetjük annak kérdését, hogy az állampolgári támogatás – amint arról az *Előszó*ban már szó esett – milyen úton-módon segíthet egy új politikai stratégia megállapodásaként legitimálni a klímaváltozással kapcsolatos intézkedés-terveket

Az Európai Unió természeti környezettel kapcsolatos szakpolitikájának kialakulása

Megszületésének kezdeteitől 1985-ig a környezetvédelem kérdését semmiféle európai egyezmény nem foglalta magába, és semmiféle elsődleges jogforrás nem definiálta uniós feladatnak (Gerhards és Lenfeld, 2008). Az Unió azonban az álláspontok közelítésének módszerével (mely módszert Snow fejlesztette ki társadalomtudományi kutatásai során; Snow és mások, 1986) kiterjesztette a maga felelősségét a természeti környezettel kapcsolatos kérdésekre is. A Római Egyezmény preambuluma leszögezi, hogy az Uniónak célkitűzése az állampolgárok életkörülményeinek javítása és foglalkoztatásuk feltételeinek biztosítása. Az Egyezmény létrehozói az „életkörülmények javítása" kifejezést egyértelműen kizárólag gazdasági fogalomként értelmezték. Mindazonáltal a stratégia lehetőséget nyújtott az uniós intézményeknek arra, hogy lépésről lépésre fokozatosan gazdagítsák ennek tartalmát egyfajta ökológiai értelemben vett színvonal elemeivel (lásd Johnson és Corcelle, 1989:2 skk.); Knill, 2003:19 skk.). Az 1987-es *Egységes Európai Okmány* elfogadásával az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés kiterjesztette a környezetvédelmi politikák hatáskörét és leválasztotta azokat más feladatokról. Ennek következményeként a környezetvédelem saját önálló Főigazgatósághoz jutott, amely annak nyomatékosítására szolgált, hogy milyen fontos intézményi szerephez kell jutnia a természeti környezet védelmének. A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés (1993, illetve 1999) tovább erősítette a környezetvédelmi politika elválasztását más szakpolitikai színterektől. Az intézményi fejlődésnek ezek a mozzanatai végül a 2007-es Lisszaboni Szerződésben kulmináltak. A Szerződés további, a klímaváltozással és a globális felmelegedéssel kapcsolatban hozott olyan egyezményeket foglal magába, melyekről európai célkitűzésként egyeztek meg. Ráadásul a szerződések egész sor intézkedését úgy dolgozták át, hogy tartalmazza az energiaellátás, illetve az energia-politika Unión belüli változásai vonatkozásában a szolidaritás kinyilvánítását.

Az EU környezetvédelmi szakpolitikájának egyik legfontosabb aspektusát a közösség bővítéséről vallott felfogás adja. Az Unió összekapcsolta a tagság tényét a természeti környezet átfogó védelméhez való hozzájárulás kötelezettségével. Az 1993-as koppenhágai kritériumok nyomatékosan megszabják, hogy az Unióba belépő minden országnak csatlakozása előtt el kell fogadnia az *Acquis Communautaire*-t azaz a „közösségi vívmányokat", melynek 21. fejezete foglalkozik a környezetvédelemmel. Ehhez viszonyítva ítélik meg, hogy a csatlakozó ország jogforrásai összhangban állnak-e az Unió környezetvédelem-politikájában foglaltakkal.

A legutóbbi években a klíma-politika integráns része lett az Unió környezetvédelem-politikájának. (Anderson és mások, 2007; Európai Bizottság, 2007a). Az EU kulcsszerepet játszott két jelentős egyezmény létrejöttében: az egyik az ENSZ 1992-es Éghajlatváltozási

Keretegyezménye, a másik pedig az 1997-es Kiotói Jegyzőkönyv. 2000-ben a Bizottság útjára indította az Európai Éghajlatváltozási Programot (European Climate Change Program –ECCP). Ennek nyomán egy sor új döntést és intézkedést fogadtak el. 2007 márciusi ülésén az Európai Bizottság egy újabb, messze ható döntést fogadott el a klímaváltozás elleni küzdelem terén. Mint a Bizottság nyomatékkal leszögezte, az Unió elkötelezte magát amellett, hogy Európában magas energiahatékonyságú, alacsony üvegházhatású gáz kibocsátású gazdaságot valósít meg. A Bizottság az alábbi, 2020-ig kötelező erővel megvalósítandó célokat tűzte ki: (a) függetlenül a kiotói jegyzőkönyv érvénybe lépése utáni nemzetközi alkufolyamatok eredményeitől, összességében 20 százalékkal csökkenti az Unióban az emissziók mértékét; (b) az EU energiafogyasztásának 20 százalékát újratermelhető energiaforrásokból fedezi; illetve (c) a korábbi tervezetekhez képest az Unió 20 százalékkal csökkenti energiafogyasztásának mértékét.

Összegezve tehát: az elmúlt 20 évben a környezetvédelem és a klíma-politika az uniós stratégiák állandó elemévé lett. Ez nem azt jelenti, hogy az Unió egy, az ökológiai problémákra érzékeny és elkötelezett közösséggé alakult volna át. Mindazonáltal a gazdasági kritériumokat egyre inkább kiegészítették olyan ökológiai normák, melyek – ha úgy esik – akár ezek ellenébe is fordíthatók. Az ökológiai és gazdasági célkitűzések közötti kölcsönhatások nyomán az Unió ökológia-értelmezése absztrakt ideológiából egyre inkább konkrét döntésekké válik.

Az uniós állampolgárok természeti környezettel kapcsolatos attitűdjei

Bármilyen stratégiai tervezetről legyen is szó, fontos megtudnunk, hogy az állampolgárok mennyire támogatják a benne rejlő elképzeléseket. A különböző EU tagországok állampolgárai milyen mértékben támogatnak egy olyan Unióról szóló elképzeléseket, mely akár a gazdasági szempontok figyelmen kívül hagyása árán is fokozottan ügyel a környezet- és klímavédelem szempontjaira? Olyan adatsorok, melyek lehetővé tennék, hogy közvetlenül az EU klímapolitikáját illető attitűdöket elemezhessünk, sajnos nem állnak rendelkezésünkre. A kognitív disszonancia elmélete (Festinger, 1957) azonban kellően rávilágít arra, hogy specifikus tárgyú attitűdök – mint például a klímapolitikával kapcsolatosak – erős megfelelést mutathatnak jóval általánosabb attitűdjeinkkel (mint mondjuk a környezetvédelemmel kapcsolatosakéival). Ez lehetővé teheti számunkra, hogy egy olyan kutatás adataival dolgozzunk, amelyben a természeti környezet védelmére vonatkozóan tettek fel kérdéseket, s az eredményeket az uniós politikák fényében értelmezzük.

Az *Eurobarometer* (EB) 2006 őszén lebonyolított 66.1. vizsgálatának eredményeit elemeztük, egy olyan friss érvényű kutatáséit, melyben valamennyi tagországban (továbbá – lásd Európai Bizottság, 2007b – a státust 2007-ben elnyerő Romániában, Bulgáriában, illetve Törökországban és Horvátországban) tettek fel a környezetvédelemre vonatkozó kérdéseket az állampolgároknak. Annak mérésére, hogy az Uniónak a klímavédelemmel kapcsolatos normatív elképzeléseivel mennyire értenek egyet az egyes országok állampolgárai, a következő kérdést tették fel a válaszadóknak. „Nálunk [értsd: az adott tagországban] a gazdasági fejlődésnek akkor is prioritást kell biztosítani, ha ez károsan érinti a környezetvédelmet.” A megkérdezetteknek négy válaszlehetőség állt rendelkezésére: „teljes mértékben egyetértek”, „hajlamos vagyok egyetérteni”, „hajlamos vagyok nem egyetérteni”, „egyáltalán nem értek egyet”. A kérdés ilyetén megfogalmazásának két előnye is van. Először is: kikényszeríti a válaszolóból, hogy világosan megfogalmazza, ha nem ért egyet a környezetvédelemnek adandó prioritásokkal. Az olyan

kérdésfeltevésekkel szemben, melyek *csak* a környezetvédelmi prioritások elfogadására kérdeznek rá, itt a válaszadásból kiszűrhető a társadalmi kívánatosságnak megfelelni akarás torzító hatása. Másodszor: a kijelentéssel egyetértés vagy egyet nem értés közvetlenül összekapcsolódik azzal, hogy az adott országnak milyen árat kell fizetnie a gazdasági fejlődésért vagy, ellenkezőleg, a környezetvédelemért. Az uniós környezetvédelem-politikával való egyetértés mutatószámához összevontuk az „egyáltalán nem értek egyet" és „hajlamos vagyok nem egyetérteni" válaszokat (lásd 1. ábra).

A 29 országból 18-ban az állampolgárok többsége egyetért azzal, hogy a környezetvédelem érdekében visszafogják a gazdasági növekedést. Vannak azonban különbségek abban, hogy az országok négy csoportján belül milyen magas az egyetértés szintje. Az uniós tizenötöknek nagyjából 60 százaléka részesíti előnyben a környezetvédelmet a gazdasági növekedéshez képest; a hozzájuk utóbb, első, illetve második körben csatlakozott országokban az egyetértés mértéke 54, illetve 44 százalék, a tagjelölt országokban pedig 37 százalék. Hollandiában és a skandináv országok köréből Dániában és Finnországban találjuk a legmagasabb fokú egyetértést a környezet-politikával, Románia, Olaszország, Magyarország és Törökország viszont a skála legalján helyezkedik el. Törökországban a kérdezettek egyötödénél alig többen vélték úgy, hogy nem a gazdasági növekedést kell előnyben részesíteni. Az uniós tizenötök közül egyedül Olaszország képviseli ezt az álláspontot.

1.ábra: Azoknak a válaszadóknak a százalékos aránya, akik *nem értenek egyet* azzal, hogy a gazdasági növekedésnek prioritást kell kapnia a környezetvédelemmel szemben

EU 15-ök	60,9
Első kiterjesztési kör	54,4
Második kiterjesztési kör	44,2
Tagjelöltek	37,6
Hollandia	82,8
Finnország	81,1
Dánia	76,0
Spanyolország	65,4
Ausztria	61,7
Luxemburg	59,7
Németország	59,4
Svédország	59,2
Nagy-Britannia	59,0
Franciaország	59,0
Görögország	58,9
Belgium	53,8
Írország	49,0
Portugália	47,9
Olaszország	39,6
Csehország	67,4
Észtország	67,4
Ciprus	60,8
Lettország	59,7
Málta	57,0
Szlovénia	52,7
Litvánia	48,3
Lengyelország	46,3
Szlovákia	43,8
Magyarország	38,1
Bulgária	48,4
Románia	40,1
Horvátország	54,4
Törökország	20,7

Forrás: Eurobarometer, 66.1.

Mivel magyarázhatjuk a környezetvédelemmel kapcsolatos attitűdöket?

Öt tényezőről mutatható ki, hogy – akár az egyének, akár az országok szintjén – köze lehet az attitűdökben mutatkozó eltérésekhez. (Részletesebb információkhoz lásd Gerhards és Lengfeld, 2008).

- A Humán Fejlődés Indexével (Human Development Index – HDI) mért jövedelemnagyság és modernizációs fok (Dickmann és Franzen, 1999); Franzen (2003).
- Az ideológiák és hiedelmek elhelyezkedése egy baloldal/jobboldal kontinuum skáláján (Preisendörfer, 1999).
- A környezet adott állapotának minősége (Dunlap, 1994).
- Állampolgárok életkori kohorszokba tartozása (Buttel, 1979; Mohai és Twight, 1987; Greenbaum, 1995).
- Iskolázottság szintje (Dietz és mások, 1998).

A 2. tábla annak a lineáris regressziós elemzésnek az eredményeit mutatja be, melyeket az *Eurobarometer* fentiekben ismertetett adatain végeztünk el. Az eredmények hipotéziseink nagy részét igazolták.

2.tábla: A környezetvédelemmel kapcsolatos attitűdök magyarázatához: a környezetvédelemmel szemben a gazdasági növekedésnek adott prioritás (lineáris regresszió)

	1. modell	2. modell	3. modell	4. modell
Egyéni szint:				
Életkor (években)	.053 (2,37)	.060[d] (3,13)	.068[e] (4.53)	.070[e] (4,91)
Iskolázottsága	-.097[b](-4,44)	-.082[c](-4,04)	-.078[c](-6,28)	-.072[c](-5,58)
Politikai orientáció	.060[c] (2,48)	.062[c] (2,43)	.046[c] (2,19)	.049[c] (2,23)
(0 = baloldali; 10 = jobboldali)				
Országos szint:				
Természeti környezet minősége		-.120[c](-2,63)		-.061(-1.45)
(Környezeti fenntarthatóság index (ESI)				
Gazdagság és modernizáltság foka (HDI)			-.193[e](-4,01	-.172[d](3,51)
R^2	**.014**	**.028**	**.050**	**.053**

Megjegyzések:

N = 10.011; Többlépcsős lineáris regressziós modellek, a tagországoktól (26 ország) függő klaszterekre számolt erős standard hibával; az ESI adatok hiányában Luxemburg, Ciprus, Málta nélkül; standard regressziós együtthatók jelölve; t-próba értékek zárójelben.

[a] EB 66.1-ben az iskolázottság szintjét a teljes idős képzésben szerzett legmagasabb iskolai végzettséggel mérték

[b] Mivel az ESI és a HDI mint makro-tényező korrelál egymással (r = .36), két, egymástól különböző modellel dolgoztunk.

[c] $p_t < .05$

[d] $p_t < .01$

[e] $p_t < .001$

Forrás: *Eurobarometer*, 66.1.

Minél fiatalabbak a válaszadók, annál magasabb az iskolai végzettségük; és minél „balosabbak” a politikai orientációik, annál erősebben utasítják el, hogy a gazdasági növekedést a környezetvédelemnél fontosabbnak lehessen tartani. A 2. táblázat ráadásul még azt is megmutatja, hogy minél alacsonyabb egy ország gazdagságának a HDI skálán mért szintje, s minél rosszabb a természeti környezetének a minősítése, lakosai annál erőteljesebben támogatják ott a gazdasági növekedés eszméjét. (Igaz, az utolsó modellben ez az összefüggés nem szignifikáns.) Továbbá, a független változók standardizált együtthatóinak összehasonlítása azt mutatja, hogy egy ország gazdagságának és modernizáltságának foka gyakorolja a legerősebb hatást arra, hogy az állampolgárok mekkora hányada áll ki a környezetvédelem fontossága mellett.

Következtetések

Adatainkból az a következtetés vonható le, hogy a természeti környezet védelmét és az éghajlatváltozással szembeni küzdelmet érintő új EU-kezdeményezéseket az uniós állampolgárok többsége támogatni fogja. A tizenötök körén belül – az egy Olaszországot kivéve – az emberek átlagosan lényegesen nagyobb arányban támogatják a környezetvédelem előnyben részesítésének ötletét, mint akár az első, akár a második körben csatlakozott országokban, illetve Törökországban élő emberek. Ha kauzális elemzésünk korrekt, akkor hosszú távon – föltéve, hogy az új tagállamokban a várt gazdasági modernizáció tényleg beindul – ezek a különbségek csökkenhetnek (Gerhards, 2007, 2008). Van ugyanis egy implicit kapcsolat a szociálpolitika támogatatása és a környezetvédelem fölkarolása között. A gazdagabb európai országok többet költenek szociális kiadásokra. Ráadásul, mint láttuk, Dániában, Finnországban és Hollandiában (három olyan ország, ahol a jóléti állam fejlett) a legmagasabb a környezetvédelem iránt érzett pozitív attitűdök aránya. Ezek az eredmények alátámasztják Meadowcroft és Dryzek hipotézisét (lásd föntebb), miszerint a környezetvédelemmel, illetve a jóléti állammal kapcsolatos attitűdök elvileg nem feltétlenül kell, hogy ellentmondjanak egymásnak.

Adatszerűen kimutatható tehát, hogy az Unió környezetvédelemi és klímapolitikájában mára tapasztalható meglepően intenzív határozottságnak igenis van legitimációja a lakosság körében. Hogy melyik oka (avagy következménye) a másiknak, annak tisztázása azonban még további kutatásokat igényel, ezzel a kérdéssel ezért nem is foglalkozunk itt.

Megjegyzés a széndioxid-adó EU-n belüli eloszlásának hatásához

Anil Markandya - Ramon Arigoni Ortiz

Amint az már a *Bevezető*ből kiderült, az éghajlatváltozás kiélezheti a társadalmi egyenlőtlenségeket. A széndioxid-kibocsátás megadóztatása egyes társadalmi csoportokat keményebben érinthet, mint másokat; így például az alacsonyabb jövedelmű háztartások számára nagyobb terhet jelent, ha a széndioxid-adó miatt a energia-árak megemelkednek. Mindazonáltal az adóztatás negatív hatásai csökkenthetők, ha az energia-adókból befolyt jövedelmeket a kormány hatékonyan használja fel arra, hogy kompenzációt nyújtson a sérülékenyebb csoportoknak (azaz semleges adóreformmal).

A széndioxid-adó jövedelem-eloszlásra gyakorolt hatásai Európában

A széndioxid-adónak a jövedelmek eloszlására gyakorolt hatása lényegében három tényezőn múlik: (a) az adóköltségek mekkora hányadát hárítják át a lakosságra az energiaárak és más költségek emelése révén; (b) a befolyt jövedelmeket hogyan használja fel az állam más adók csökkentésére, vagy olyan kompenzatórikus programok kidolgozására, melyek segítségére lehetnek azoknak, akik – mondjuk – nem tudják megvásárolni fűtőanyag-szükségletüket; és (c) milyen már létező megoldásai vannak a jóléti rendszernek arra, hogy a fűtőanyag-szegénységet kezelni legyen képes.

Az európai szabályozási gyakorlat kontextusában többen is vizsgálták már, hogy az energiaforrásokra/széndioxidra kivetett adók regresszívek-e, azaz az alacsonyabb (elkölthető) jövedelemmel rendelkező háztartások költségvetésük nagyobb hányadát fordítják-e erre, mint a magasabb jövedelműek. Barker és Kohler (1998) például azt vizsgálta 11 EU-tagállamban, milyen elosztási hatással járna, ha az energiatermékeket széntartalmuk arányában fogyasztási pótadóval sújtanák – ami lehetővé tenné, hogy 2010-re a széndioxid kibocsátást 10 százalékkal csökkenthessék. A szerzők arra jutottak, hogy az egyes gazdaságokban bekövetkezett változások szinte valamennyi, a vizsgálatba bevont tagországban (vagyis a „tizenötök" között, leszámítva Görögországot, Ausztriát, Svédországot és Finnországot) enyhén regresszívek lennének, ha a befolyt jövedelmekből a munkáltatók adóit csökkentenék, de rendkívül erőteljesen progresszívnek bizonyulnának, ha egyösszegű kifizetésként a háztartásokhoz kerülnének vissza. Hasonló eredményekre jutott Smith (1992), illetve Symons és mások (1997), akik Németországban, Olaszországban, Spanyolországban és az Egyesült Királyságban vizsgálták a széndioxid-adó jövedelemeloszlásra gyakorolt hatását.

Nemrégiben Wier és mások kutatása (2005) vizsgálta, milyen közvetlen (az adót a háztartásra vetik ki) és közvetett (az adót a termelőkre vetik ki, s csak közvetve, az árak emelkedése révén érinti a háztartásokat) jövedelem-eloszlási hatást gyakorolt a dániai széndioxid-adó az iparra és a háztartásokra. A kutatás annyiban tér el más kutatásoktól, hogy input/output-elemzéssel dolgozik, s mellette adó-mátrixszal, valamint a háztartásokat jellemző adatokkal; különböző termékekre kiszámolja a különböző típusú háztartások aktuális közvetlen és közvetett adóbefizetéseit. Az energia-adóknak a jövedelem-eloszlásra gyakorolt hatását az adóbefizetéseknek az éves elkölthető jövedelemhez viszonyított arányával adták meg. A szerzők arra a következtetésre jutottak, hogy az adóbefizetések nagysága a jövedelmekével együtt abszolút értékben nőtt, arányuk viszont egyenesen csökkent – márpedig ez a regresszív adóztatás jellemzője.

Speck (1999) több olyan kutatást is áttekintett, melyek az energia/szén-adó növelésének a jövedelem-eloszlásra gyakorolt hatását vizsgálták, s arra a következtetésre jutott, hogy ez a hatás egy sor OECD-országban enyhén regresszív, bár arra is volt jel, hogy a fejlődő országokban a hatás progresszív is lehet. Repetto és Austin (1997) azt állítják, hogy „a széndioxid-adó az alacsonyabb jövedelmű háztartásokat aránytalanul terheli, ez az aránytalanság azonban kisebb, mint azt első látásra gondolnánk, és könnyen kompenzálható más adófajták csökkentésével, vagy a megélhetési költségeknek a szociális biztonsági rendszeren belüli, vagy más transzfer-programokban történő kiigazításával (Repetto és Austin, 1997). Széles körben elfogadott vélemény, hogy az energia-adók emelése erősebben érinti az alacsony jövedelmű csoportokat, de „egyáltalán nem nyilvánvaló, hogy olyan mértékű a hatás, ami igazolja az olyan kifejezések alkalmazását, mint: 'fűtőanyag-szegénység', vagy az olyan érvelésmódot, mely szerint az

alacsonyabb jövedelmű háztartásoknál támogatni kell a tüzelőanyag-vásárlást" (Common, 1985). Ráadásul egyes szerzők azt állítják, hogy a környezetvédelemből származó előnyök csökkentik az energia/széndioxid-adóknak a kiadásokra gyakorolt regresszív hatását, mivel az alacsonyabb jövedelmű háztartások általában szennyezettebb környezetben laknak, és a magas jövedelműeknél több hasznot húznak az energia/széndioxid-adóknak a környezetszennyezés csökkenését eredményező hatásából.

Amikor az energiaforrásokra kivetett adók jövedelem-eloszlásra gyakorolt hatásait vizsgáljuk, fontos figyelembe vennünk a lakókörnyezet városi vagy falusi jellegét mint tényezőt. Wier és mások (2005) azt találták, hogy Dániában a falun élőknél – tekintettel a magasabb közlekedési kiadásokra és fűtési szükségletekre – magasabb volt az energia-fogyasztás.

Az energia-adóknak a jövedelmek eloszlására gyakorolt hatásával foglalkozó kutatásokkal szemben többnyire indokoltan megfogalmazható az a kritika, hogy legtöbbjük, amikor társadalmi csoportokat vet egybe, az adóbefizetéseket a háztartás éves jövedelme részének tekinti, jóllehet talán célszerűbb lenne ezeket a teljes háztartás összes kiadásának részeként tekinteni. Fontos lehet mérni a kiadásokhoz kapcsolódó regresszív jelleg mértékét, mivel az adóalap kiadásnak számít, márpedig a háztartások arra törekszenek, hogy az életpálya egészére kivetítve próbálják meg kiegyenlítetté tenni a fogyasztásukat. A figyelem középpontjának ezzel a megváltoztatásával általában arra az eredményre jutunk, hogy az energia-adók kevésbé tűnnek regresszívnek, amikor az összkiadásokkal vetik őket egybe, mint amikor az elkölthető (rendelkezésre álló) jövedelemhez mérik hozzá. Amiből az következik, hogy a kompenzációs eljárásoknak azokat a csoportokat kellene célba venniük, amelyek nem képesek arra, hogy jövedelmeik életük adott szakaszaiban kimutatható elégtelenségét életük más szakaszaiban magasabb jövedelmeik révén kiegyenlítsék. Ilyenek lehetnek, például, a gyermeküket egyedül nevelő alacsony iskolai végzettségű szülők (Wier és mások, 2005).

Végkövetkeztetések

Az ez idáig rendelkezésünkre álló adatok azt mutatják, hogy ha a széndioxid-adó mértékét valamilyen speciális redisztributív eljárás alkalmazása nélkül emelik, akkor annak, európai kontextusban, mérsékelten regresszív hatása lesz. A legtöbb javaslat a társadalombiztosítási adók csökkentése formájában kívánna valamilyen redisztribúciót életbe léptetni; erről a kombinációról kiderül, hogy regresszív hatású. A hatás azonban enyhe, s abban az esetben, ha a regresszivitást a kiadásokkal egybevetve mérik, még enyhébbnek mondható. Hozzátehetjük: valószínűleg nem jelentene túlzott nehézséget a fűtőanyag-szegénység enyhítésére szolgáló már létező szakpolitikai intézkedések számára, hogy megküzdjenek a növekvő nehézségek során föllépő komolyabb esetekkel. Ezek, nagy valószínűséggel, elsősorban falun jelentkeznek majd, és ennek figyelembevételével valószínűleg differenciált megközelítésekre lesz szükség ahhoz, hogy megfelelő megoldásokat találjunk.

IRODALOM

Anderson, J., Bowyer, C, Fergusson, M. and Valsecchi, C. (2007) `Background Paper on European Actions on

Climate Change and Energy', Insitute *for* European Environmental Policy. Available an [httpd/www.ieep. emir. u blic a tionapdf st2007/T-PAGE%20-%20011% 20paper.pdfl.

Bailey, I. (2003) *New Environmental Policy* ***InallanettS*** *in the European Union.* Aldershot: Ashgate.

Barker, T. and Kohler, J. (1998) 'Equity and Ecorax Reform in the EU: Achieving a 10 per cent Reduction in CO2 Emissions Using Excise Duties', *Fiscal Studies* 19 (4): 375-402.

Barnes, P. M. and Barnes, L G. (1999) *Environmental Policy in the European Union.* Cheltenham: Edward Elgar.

Barry, J. and Eckersley, R. (eds) (2005) *The State and the Global Ecological Crisis.* Cambridge, M An MIT Press.

Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity.* London: Sage.

Bowles, S. (2007) *When Good bcentives Yield Bad Results: is Review.* Santa Fe, NM: Santa Fe Institute. Brundtland Report (1987) 'Our Common Future'. Oxford University Press.

Buttel, F. A. (1979) 'Age and Environmental Concern: a Multivariate Analysis', *Youth and Society* 10: 2.37-56.

Common, M. (1985) 'The Distributional Implications of Higher Energy Prices *in the* UK', *Applied Economics* 17: 421-36.

De Swaan, A. (1992) 'Perspectives for Transnational Social Policy', *Covernmeta and* Opposition 27.33-51.

Diekmann, A. and Franzen, A. (1999) 'The Wealth of Nations and Environmental Concern', *Environment and Behavior* 31: 540-9.

Dietz, T., Stern, P. C. and Guagnano, G. A. (1998) 'Social Structural and Social Psychological Bases of Environmental Concern', *Environment and Behavior* 30: 450-71.

Dryzek, J. (2005) *The Politics of the Earth.* Oxford University Press.

Dryzek, J., Downes, D., Hunhold, C, Schlosberg, D. and Herres, H. (2003) *Green States and Social Movements: Environmentalism in the United Stmes, United Kingdom, Germany, and Norway.* Oxford University Press. Dunlap,

R. E. (1994) 'International Attitudes towards Environment and Development', in H. 0. Bergesen and G. Parmann (eds) *Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development.* Oxford:

Oxford University Press. Eckersley, P (2004)71,e *Green State:RethinkingDemocracy, and Sovereignty.* Cambridge, MA: MIT Press.

EEA (European Environment Agency) (2002) *Environmental Signals.* Copenhagen: EEA.

Ekins, P. and Dresner, S. *(2004) Green Taxes and Charges: Reducing their Impact on Low-income Households.* York: Joseph Rowntree Foundation.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three World of Welfare Capitalism.* Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. *(1999) Social Foundations of Postindustrial Economies.* Oxford University Press. European Commission (2007a) *EU. Action against Climate Change. The European Climate Change Programme.* Available at: Ihttpaec.europa.edenvironmentklimatlpdf/eu_climate_change_progr.pdfl. European Commission (20076) 'Eurobarometer 66. Public Opinion in the European Union. Report. Available an Ihttpliec.europa.eutpublic_opinion/archivesfebleb66/e b66 en.pdfl.

Festiner, L. *(1957)* ,A *Theory of Cognitive Dissonance.* Stanford, CA: Stanford University Press.

Franzen, A. (2003) 'Environmental Attitudes in International Comparison: an Analysis of the ISSP Surveys 1993 and 2000', *Social Science Quarterly* 84: 297-308.

Gerhards, J. (2007) *Crdtural Overstretch? Differences Between Old and New Member States of the EU and Turkey.* London and New York: Routledge.

Gerhards, J. (2008) 'Free to Move? The Acceptance of Free Movement of Labour and Non Discrimination among Citizens of Europe', *European Societies* 10: 121-40. Gerhards, J. and Lengfeld, H. (2008) 'Support for European Union Environmental Policy by Citizens of EU-member and Accession States, forthcoming *Comparative Sociology* 7 (2): 215-41.

Gough, I. (2007) 'European Welfare States: Explanations and Lessons *for* Developing Countries', in A. Dani and A. De Haan (eds) *Inclusive States: Social Policy and Structural Inequalities*, pp. 39-72. Washington, DO World Bank.

Greenbaum, A. (1995) 'Taking Stock of Two Decades of Research on the Social Basis of Environmental Concern', in M. D. Metha and E. Quellet (eds) *Environmental Sociology.* North York, ON: Captus Press.

Hall, P. and Soskice, D. (2001) *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage.* Oxford: Oxford University Press.

Harif, K. and Jansen, A. (1998) (eds) *Governance and Environment in Western Europe: Politics, Policy and Administration.* Harlow. Longman.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2007) 'Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change', Fourth Assessment Report. Cambridge University Press.

Jackson, T. (2005) 'Motivating Sustainable Consumption: a Report to the Sustainable Development Research Network'. Guildford: Centre *for* Environmental Strategy, University of Surrey.

Jahn, D. (1998) 'Environmental Performance and Policy Regimes: Explaining Variations in 18 OECD Countries', *Policy Sciences* 31: 107-31.

Janicke, M. and Weidner, H. (eds) *(1997) National Environmental Policies: a Comparative Study of Capacity Building.* Berlin: Springer.

Johnson, S. P. and Corcelle, G. (1989) *The Environmental Policy of the European Communities.* London: Graham & Trotman.

Jones, P. and Cullis, J. (2000) "Individual Failure" and the Analytics of Social Policy', *Journal of Social Policy* 29 (1): 73-93.

Knill,C. *(2003)EuropiiischeUraweltpolitik Staterungsprobleme lard Ressdienengsmuster it, f Mehrebenensystear.* Opladen: Leslce& Budrich.

Korpi, W. (1980) 'Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies', *West European Politics* 3: 296-316.

Lafferty, W. and Meadowcroft, J. (eds) (2000) *Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiatives in High Consumption Societies.* Oxford: Oxford University Press.

Lengfeld, H. (2007) *Organisierte Ungfeichheit. Wie Organisationen Lebanchurceu beeinflussen* (Organized Inequality: How Organizarions Influence Life Chances). Wiesbaden: VS Verlag *far* Sozialwissenschaften. Lundqvist, L. (2001) 'A Green Fist in a Velvet Glove: the Ecological State and Sustainable Development', *Environmental Values* 10: 455-72.

Lundqvist, L J. (2004) *Sweden and Environmental Governance.* Manchester: Manchester

University Press. McCormick. f. (1999) 'Environmental Policy. in L. Cram. D. Dinan and N. Nugent (eds) *Developments in the European Union.* Basingstokolondon: Macmillan.

Meadoyrcroft, J. (2000) 'Sustainable Development: a New(ish) Idea *for* a New Century?', *Political Studies* 48: 370-87.

Meadoyrcroft, J. (2005) 'From Welfare State to Ecostate?', in J. Barry and R. Eckersley (eds) *The State and the Global Ecological Crisis,* pp. 3-23. Cambridge, MA: MIT Press.

Millenium Ecosystem Assessment (2005) *Ecosystems and Human Well Being: A Synthesis.* Washington, DC: Island Press.

Mohai, P. and Twight, B. W. (1987) 'Age and Environmentalism. An Elaboration of the Bind Model using National Survey Evidence', *Social Science Quarterly* 68: 798-815.

Monbiot, G. (2006) *Heat: How We Can Stop the Planet Burning.* London: Penguin.

Paehlke, R. and Torgerson, D. (2005) *Managing Leviathan: Environmental Politics and the Administrative State,* 2nd edn. Peterborough, ON: Broadview.

Polanyi, K. (1944/1957) *The Great Transformation.* Boston: Beacon Press.

Preisendorfer, P. (1999) *Urnweltthistellungen rod Umweltverhalten in Dartuhland Empirische Befunde rod Analysen turf der Grundlage der Bevolkenergstanfragen 'Uraweitbennifftsein in Deutschland 1991-1998'.* Opladen: Leske & Budrkh.

Repetto, R. nod Austin, D. (1997) 'The Costs of Climate Protection: a Guide for the Perpkxed`. Washington, DC: World Resource Institute.

Room, G. (2000) `Commotification and Decommaification: a Developmental Critique', *Policy and Polities* 28 (3): 331-51.

Scruggs, L (1999) 'Institutions and Environments! Performance in Seventeen Western Democrada', *British Journal of Political Science* 29: 1-31.

Smith, S. (1992) 'The Distributional Consequences of Taxes on Energy and the Carbon Content of Fuels', *European Economy, Special Edition n.1, The Economies of Limiting CO, Emissions.* Brussels: Commission of the European Communities.

Snow, D. A., Rcchford, E. B.. Norden, S. K. and Benford, R. D. (1986) 'Frame Alignment Processes, Micro-mobilization, and Movement Participation', *American Sociological Review S l:* 464-81.

Speck, S. (1999) 'Energy and Carbon Taxes and their Distributional Implications, *Energy Policy 27: 659-67.* Stern (2007) *The Economics of ClitrateChange.* Cambridge Universiry Press.

Swank, D. (2002) *Global Capital, Political lnstitutimss, and Policy Change in Developed Welfare States.* Cambridge: Cambridge University Press.

Symons, L, Speck, S. and Proops, J. (1997) uhe Distributional Effects of European Pollution and Energy Taxes', paper prmented at the International Energy Experience: Markets, Regulations and Environment conference (Dec.), Warwick. UK.

Tatenhove, J., Arm, B. and Leroy, P. (ads) *(2001) Political Modernization and the Enviro ttttttttt the Renewal of Environmental Policy Arrangements.* Dordrecht Kluwer Academic.

WCED (World Commission on Environment and Development) (1987) *Our Common Future.* Oxford: Oxford University Press.

Weitzman, M. L (1977)% the Price System or Rationing More Effective in Getting a Commodity so Those Who Need it Moser *The Bell Journal of Economics* 8 (2k 517-24.

Wier, M., Birr-Pedersen, K., Jacobsen, H. J. and Klok, J. (2005) 'Are CO, Taxes Regressive? Evidence from the Danish Experience', *Ecological Economics*, 52: 239-51.

Wilding, P. (1997) `Globalization, Regionalism and Social Policy', *Social Policy and Administration* 31: 410-28.

Ian Gough

SZOCIÁLPOLITIKAI REZSIMEK A FEJLŐDŐ VILÁGBAN*

BEVEZETÉS

Ez a fejezet a James Midgley által az előző fejezetben fájlalt hiányból indul ki, de egy általa elvetett módszertani megközelítésben. A szociálpolitikáról fejlődési összefüggésben folytatott tudományos vita hiánya épp oly figyelemre méltó, mint amennyire sajnálatos. A szociálpolitikai tanulmányok egy partikuláris nyugati szempontrendszert tükröző institucionalista keretet alakítottak ki. A fejlődéstanulmányok természetesen hiánypótló jellegűek és jelentős eredményeket értek el, de nincs tartós párbeszéd az északi szociálpolitikai tanulmányok és a fejlődéstanulmányok között. E tanulmány arra tesz kísérletet, hogy hidat építsen a kettő között.[1]

Midgley azzal vádolja a "főáramba tartozó komparatív szociálpolitikát", hogy a "klasszifikációs tevékenykedés" javára figyelmen kívül hagyja a normatív, értelmező és gyakorlati kérdéseket. Más helyütt Len Doyallal kísérletet tettem arra, hogy az emberi szükségletek elméletére alapozva felépítsek egy univerzális normatív keretet (Doyal and Gough, 1991). Ezt követően több tanulmányban alkalmaztam ezt az elméletet az emberi szükségletek kielégítésének keretéül szolgáló különböző gazdasági rendszerek elemzésére és a szükséglet-kielégítésben mutatkozó, országok közötti eltérések statisztikai elemzésére (Gough 2000, 2. és 5. fejezet). E kérdésekkel nem foglalkozom közvetlen módon ebben a tanulmányban, de a későbbiekben leírtak hátteréül szolgálhatnak.

A tanulmány a pozitív kifejtéssel és értelmezéssel foglalkozik, de a klasszifikációs megközelítésből indul ki. A cél az északi szociálpolitikai tanulmányokban kialakított jóléti rezsim paradigma újraértelmezése, annak érdekében, hogy egy finom, nyitott és jól használható keretet kapjunk a déli országokban folytatott szociálpolitikák jellegének és eltéréseinek megértéséhez. Midgley jogosan fogalmazott meg kételyeket azt illetően, hogy a szociálpolitikai dilemmák vizsgálatában a jóléti rezsim paradigma kiterjeszthető lenne a világ túlnyomó részére, így az én megközelítésem helytelennek tűnhet és indoklásra szorul. A szándékom természetesen nem egyszerűen a paradigma Délre történő "alkalmazása", hanem a radikális újraértelmezése.

---

* *Ian Gough: Social policy regimes in the developing world, in Patricia Kennett (ed.): A Handbook of Comparative Social Policy, Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA 2004, 239-257.*

[1] A tanulmány egy korábbi és rövidebb változata a "Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis" c. tanulmánynak, ami a következő könyvben jelent meg: Ian Gough and Geoff Wood (társszerzők: Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis , Graham Room): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge University Press 2004. Az elemzésem néhány fontos ponton változott azóta, hogy ezt a tanulmányt elküldtem a *Handbbook*-nak. A könyvünk többi szerzője természetesen nem felelős az itt kifejtett érvekért és elemzésekért.

A legfontosabb érvem az, hogy kiutat kínál a világ egészében megfigyelhető társadalmi fejlődés és szociálpolitika megértésére vonatkozó klasszikus dilemmából. Egy változatos középszintű modell kialakításával elkerülhető a túlzott általánosítás és a túlzott leegyszerűsítés is. A rezsim megközelítéssel egyrészt kimutathatók a Dél országainak és régióinak általános jellegzetességei, másrészt pedig azonosíthatók a Délen belüli szisztematikus, kvalitatív módon eltérő minták is. Ezen kívül a paradigma az északi kereteknek és megoldásoknak a világ más részeire való erőltetése nélkül megfelelő közös alapot adhat az Északon és Délen folytatott szociálpolitikai gyakorlat értelmezéséhez.

A rezsim megközelítés elfogadásával a társadalomkutatás történelmi-intézményi iskoláján belülre helyezzük magunkat. Ez az iskola középutat keres a teleologikus és funkcionalista (modernizációs és marxista) megközelítések, illetve az egyediséget és változatosságot hangsúlyozó posztmodern megközelítések között. Olyan keretbe integrálja a struktúrákat és szereplőket, amely lehetővé teszi a különböző fejlettségű és a világrendszeren belül eltérő helyzetű társadalmi-gazdasági rendszerek komparatív elemzését. Ezen kívül arra törekszik, hogy összeegyeztesse a fejlődésszociológián belüli, egymással versengő "strukturális" és "cselekvő" megközelítéseket (Long and van der Ploeg, 1994). Úgy gondoljuk, hogy a struktúrák társadalmilag konstruálódnak, reprodukálódnak és változnak az emberek cselekedetein keresztül, de az egyes időpontokban a szereplőknek különböző érdekeik vannak és eltérő helyet foglalnak el a struktúrán belül, ami különböző célok megfogalmazásához, eltérő szintű autonómiához és politikai nyomáshoz vezet.

A tanulmány három részből és a következtetésekből áll. Először bemutatja az eredetileg a Nyugat 2. világháború utáni jóléti államainak elemzésére kialakított "jóléti rezsim" paradigmát. Feltárja a paradigma elméleti alapfeltevéseit és kimutatja, hogy ezek nyilvánvalóan alkalmazhatatlanok Dél és Kelet alacsonyabb fejlettségű, fejlődő és átmeneti országainak többségére. Másodszor, megalkot két alternatív ideál-tipikus modellt, az *informális biztonsági modellt* és a *biztonsághiányos modellt*. Ez finomabb keretet nyújt a modern világrendszerben folytatott szociálpolitika komparatív elemzéséhez.[2] Harmadszor, röviden alkalmazom a modellünket a világ négy régiójára: Latin-Amerikára, Kelet-Ázsiára, Dél-Ázsiára és Afrikára. Minden esetben összegzem és értelmezem a rezsimjellemzőket, amihez az egyes régiók fejlődésében szerepet játszó külső és belső tényezőknek megfelelő súlyt biztosító történelmi politikai gazdaságtan szolgál keretül.

Annak érdekében, hogy világosan megkülönböztessem egymástól a három ideál-tipikus rezsimet és a való világ rezsimjeit, a mindegyikre vonatkozó "szociálpolitikai rezsim" általános kifejezést

[2] Bár ezt itt nem mutatjuk be. A fejlődő és átmeneti országok egyszerű klaszterelemzésére vö. Gough (2004a).

fogom használni.[3] A "szociálpolitikát" azonban a hagyományos északi elemzésekhez képest sokkal szélesebb értelemben használom. A világos elhatárolás érdekében a következő módon definiálom a szociálpolitikát:

- *politika*, azaz a közszférán belül bizonyos célok elérése érdekében folytatott szándékos tevékenység - tehát nem egyszerűen bármi, amit az emberek tesznek a megélhetésük biztosítására;
- a *társadalmi jólét* céljai vezérlik, azaz az emberi jólét valamilyen tényeken alapuló elmélete, attól függetlenül, hogy a jólétet az emberi szükségletek, képességek, fizikai jólét, aktív részvétel, egyenlőség, igazságosság stb. terminusaival definiálják-e;
- számos szektorban működő, széles körű politikai *eszközkészlet* révén valósul meg, azaz tartalmazhat földreformot, mezőgazdasági támogatást, munkaprogramokat, élelmiszerszubvenciókat, adókedvezményeket, és egészségügyi, oktatási és szociális védelmi programokat is;
- a közszférán belül tevékenykedő számos *szereplő* alakítja és hajtja végre. Ez azt jelenti, hogy a szociálpolitika területe nem korlátozódik a nemzetállamra, hanem egyrészt kiterjed befelé a régiókon keresztül a helyi közösségekre és szövetségekre, mindenhová, ahol valamilyen "közszféra" létezik, kifelé pedig a transznacionális és globális szereplőkre.

A jóléti rezsim modell

A jóléti rezsim a jóléti kimeneteket létrehozó, a piacból, az államból és a családformákból álló intézményes mátrix. Esping-Andersen (1990, 1. és 3. fejezet) szerint a kimeneteket az örökölt intézmények keretében működő osztálykoalíciók alakítják. A jóléti rezsimek jellemzői: a) a jóléti ellátás állami, piaci és háztartási formáiból álló különböző minták, b) eltérő jóléti kimenetek, amelyek a munkaerő "dekommodifikálásának", azaz a piaci erőkkel szembeni védelmének szintje alapján különülnek el egymástól, c) különböző rétegződési kimenetek. Az utolsó alkotórész pozitív visszajelzést ad: a rétegződési kimenetek formálják az osztálykoalíciókat, amelyek újratermelik vagy erősítik az eredeti intézményes mátrixot és a jóléti kimeneteket. "A meglevő intézményi szerkezetek nagymértékben meghatározzák, talán még túlontúl is, a nemzeti fejlődési utakat" (Esping-Andersen, 1999:4).

Esping-Andersen a 2. világháború után folyamatosan demokráciaként működő fejlett kapitalista országok körében három jóléti rezsimet különít el, a liberális, konzervatív-korporatív és szociáldemokrata modellt. Az 1. táblázatban látható, hogy miként összegzi a jellemzőiket (Esping-Andersen, 1999, 5.4 táblázat).

[3] Egy másik tanulmányban (Gough, 2004a) e megjelölést az általános értelemben használt "jóléti rezsim" kifejezéssel helyettesítettem, megkülönböztetve ezt a "jóléti állam rezsim" kifejezéstől.

1. táblázat: A jóléti kapitalizmus három világa

	Liberális	Konzervatív-korporatív	Szociáldemokrata
Intézmények szerepe:			
Család	*marginális*	*központi*	*marginális*
Piac	*központi*	*marginális*	*marginális*
Állam	*marginális*	*szubszidiárius*	*központi*
A jóléti állam:			
Szolidaritás domináns helyszíne	*piac*	*család*	*állam*
Szolidaritás domináns formája	*egyéni*	*rokonság korporatizmus etatizmus*	*univerzális*
Dekommodifikáció mértéke	*minimális*	*magas (a családfőnek)*	*maximális*
Példák	*USA*	*Németország, Olaszország*	*Svédország*

Ez a jóléti rezsim paradigma hatalmas mennyiségű empirikus vizsgálatot eredményezett, valamint számos kritikai megjegyzéshez és elméleti kiegészítéshez vezetett. A kritikák az alábbiakban összegezhetők:

- Vitatott, hogy csak három modell van-e, és hogy megfelelően vannak-e ezekben elhelyezve a vizsgált országok. Például felvetették, hogy Ausztrália és Új-Zéland nem liberális jellegű, a mediterrán országok különböznek az észak-európai országoktól, és Japán nem illeszthető be egy ilyen "nyugati" keretbe.
- A jövedelem-fenntartásra és a munkaerő-piaci gyakorlatra összpontosítva figyelmen kívül hagy olyan fontos területeket, mint az egészségügy, az oktatás és a lakásügy. Ezek nem illeszkednek a jóléti rezsim mintákba és ezen kívül arra is példát szolgáltathatnak, hogy a nemzeti szociálpolitikák program-specifikusok. Például a "liberális" Nagy-Britanniában ma is univerzális Nemzeti Egészségügyi Szolgálat működik.
- A jóléti kimeneteknek a dekommodifikáció - a piaccal szembeni védelem - keretében történő meghatározása közben figyelmen kívül hagyja a jólét más komponenseit, például az autonómiát és a szükséglet-kielégítést.
- Az osztályszempontú elemzésre koncentrálva nem veszi számításba a rétegződés egyéb forrásait, például a vallást, az etnicitást és a nemek közötti viszonyokat.
- Különösen fontos, hogy mindhárom szinten (szociális programok, jóléti kimenetek és rétegződési hatások) hiányzik a munka és a háztartásformák nemek közötti megoszlásának és hatásának vizsgálata.
- Az osztálykoalíciók, szociális programok és jóléti kimenetek újratermelődését és stabilitását hangsúlyozva nem tudja kezelni a jóléti rezsimeken belüli dinamikus változásokat és váltásokat (amilyen például Nagy-Britanniában történt az 1980-as években).

- Az országon belüli intézményekre és koalíciókra összpontosítva figyelmen kívül hagyja a globális politikai gazdaságtanon belüli erősödő külső hatásokat és a szupranacionális szervezetek növekvő befolyását.

Ez a vita ösztönözte a rezsim megközelítés módosítását, még az elsődleges alkalmazási területének számító OECD-n belül is. Itt most nem szándékozunk szisztematikusan ismertetni a különböző kritikákat, de a továbblépés előtt három kérdésre ki kell térni.

Először, a munkaerő-piaci és szociális védelmi programok domináns szerepe azon alapul, hogy a jóléti kimenetek értékelésének mércéje a dekommodifikáció. A modern jóléti államok azonban egészségügyi és egyéb szociális szolgáltatásokat is nyújtanak, azzal a céllal, hogy enyhítsék a betegségből, balesetből és öngondoskodásra való képtelenségből - ezeket nevezi Bevan (2004a) "életfolyamatoknak" - adódó veszélyeket és szenvedést. Nyugaton e folyamatok legfontosabb eredménye a saját érdekekkel, intézményekkel és dinamikával rendelkező „egészségügyi állam" (Moran, 1999). Másodszor, a modern állam az oktatás, képzés, munkatapasztalat-szerzés és más hasonló programok révén humán beruházást és önfejlesztést valósít meg. Heidenheimer (1981) szerint az USA-ban a tömegoktató állam korai fejlődése az európai jóléti államokhoz képest alternatív utat biztosított a társadalmi fejlődésben. A legutóbbi időben az OECD-n belül nőtt az érdeklődés a hagyományos „passzív" jóléti programokkal szemben az „aktív" alternatívák iránt. Room (2000) magyarázata szerint e tevékenységek „önfejlesztést támogató dekommodifikációt" jelentenek, és elméletileg hozzáköthetők Esping-Andersen eredeti sémájához. Harmadszor, sokak szemében Esping-Andersen jóléti rezsim teóriájának egy másik fontos hibája a társadalmi nemek aspektusának figyelmen kívül hagyása. Tény, hogy az egész fejlett világban a nők végzik az otthoni fizetetlen munka nagy részét, hogy ez megalapozza a nemek közötti megoszlást a fizetett munka világában, hogy a gondozási kötelezettségek újratermelik a férfiak és nők közötti háztartáson belüli egyenlőtlenségeket, és hogy mindez a társadalmi élet köz- és magánszférájának éles elválasztásához vezet – ezek a szociális tények ma hatással vannak a jóléti rezsimek elemzésére. Arra vonatkozóan azonban továbbra is viták vannak, hogy a fenti módon jellemzett jóléti rezsimek szorosan követik-e a társadalmi nemek aspektusában felmerülő törésvonalakat (vö. O'Connor, Orloff and Shaver, 1999).

Az alábbiakban kiterjesztem (a korábbi módon értelmezett) szociálpolitikai rezsim fogalmát és beillesztem az értelmezésébe azokat az ellátásokat, amelyek javítják a veszélyes életfolyamatok és élethelyzetek eredményeit és beruháznak a humán képességek fejlesztésébe. A fejlődő országokban e tevékenység jóval tágasabb lehet a hagyományos egészségügyi és oktatási szolgáltatásoknál. Ezenkívül feltételezzük, hogy a társadalmi nemek közötti viszony által meghatározott életfolyamatok minden jóléti rezsimben formálják a jóléti mixet, a jóléti kimeneteket és a rétegződési hatásokat.

Véleményem szerint ez a (fenti kiegészítésekkel módosított) keret négy okból is hasznos kiindulópontot kínál a szociálpolitika fejlődési összefüggésben történő vizsgálatához. Először, a jóléti rezsim megközelítés pontosan a szélesebb „jóléti mix"-szel, azaz a közszektor, magánszektor és a háztartások megélhetés biztosításában és a jólét elosztásában játszott szerepével foglalkozik, és ez domináns téma a fejlesztési irodalomban. Másodszor, nem csak az intézményekre összpontosít, hanem az eredményeket – az embercsoportok tényleges helyzetét, jólétük vagy rossz helyzetük tényeit - is figyelembe veszi. Harmadszor, olyan „politikai gazdaságtani" megközelítés, amely beágyazza a jóléti intézményeket a társadalmi reprodukció

„mélyszerkezetébe”: arra készteti a kutatókat, hogy ne csak technikai, hanem hatalmi szempontokból is elemezzék a szociálpolitikát és ennek jelentős hozadéka lehet. Negyedszer, lehetővé teszi a közös jóléti ismérvekkel rendelkező ország-csoportok elkülönítését; annak ígéretét hordozza magában, hogy segítségével a fejlődési útjuk szerint megkülönböztethetjük egymástól a fejlődő országok egyes csoportjait.

E lehetőségek kihasználására először, egy lépést visszalépve, meg kell fogalmaznunk a rezsim teória lényegi jellemzőit. Megítélésünk szerint a következő kilenc elem a jóléti rezsim paradigma integráns része:

1. A domináns termelési mód kapitalista. A tőke tulajdonlásán, illetve nem tulajdonlásán alapul a munkamegosztás; a koordináció domináns formája *ex post* jellegű a piaci jelzések közvetítésével; a technológiai bázis dinamikus, amit a profit utáni, véget nem érő hajsza ösztönöz.
2. Ezen a munkamegosztáson alapuló osztályviszonyok. Az egyenlőtlenség domináns formája a tulajdon nélküliek tulajdonosok általi kizsákmányolásából ered.
3. A megélhetés biztosításának domináns formája a formális munkaerőpiacon történő munkavállalás; és viszont, a biztonságot fenyegető legnagyobb veszély a foglalkoztatottság félbeszakadásából (és az "életfolyamatokból") ered.
4. A munkásosztály és a többi osztály politikai mobilizálása és a "demokratikus osztályharc" formálja az osztályközi "politikai elrendeződést".
5. A "viszonylag autonóm államot" korlátozza a tőke strukturális hatalma, de nyitott az osztálymobilizálásra és képes saját kezdeményezésekre.
6. E tényezők az örökölt intézményi struktúrákkal együtt formálják a szociális beavatkozást végző állami intézményeket és gyakorlatokat. Ez az állami intervenció piaci és családi struktúrákkal és folyamatokkal kombinálódva alkotja a "jóléti mixet".
7. Ez a jóléti mix különböző mértékben dekommodifikálja a munkaerőt (szociális szolgáltatásokat biztosít és beruház a humán tőkébe).
8. A jóléti mix és a jóléti kimenetek együttesen befolyásolják az érdekek meghatározását és az osztályok hatalmi erőforrásainak eloszlását, amelyek újratermelik a jóléti rezsimet.
9. A "szociálpolitika" minden rezsimen belül" a közszférán belüli, normatív és jólét-orientált célokat elérni akaró, szándékolt tevékenységet eredményez.

A fenti jellemzők mindegyikét meg kell vizsgálnunk, mikor Északról Délre fordítjuk a figyelmünket.

Az informális biztonsági rendszer

E rész, a kollégáim munkáit (Geof Wood, 2004; Pip Bevan, 2004a, 2004b) felhasználva, az informális biztonsági rezsim fogalmának kidolgozásával foglalkozik. A következőkben összefoglalom ennek a munkának az eredményeit, oly módon, hogy egyszerűen összehasonlítom a jóléti rezsim modell előbb vázolt mind a kilenc elemét az ideál-tipikus informális biztonsági rezsim modellel.

Először, a munkamegosztást nem egyedül a kapitalista termelési mód határozza meg. Egyrészt más termelési formák is fennmaradtak, továbbfejlődtek és kölcsönhatásba kerültek a kapitalizmussal: az élelmiszer és egyéb javak és szolgáltatások közvetlen előállítása, az informális munkaerőpiacon történő foglalkoztatás, a közösségek kulturális erőforrásai, rokonsági kapcsolatok, csempészés és más illegális tevékenységek, stb. A társadalom változatosabb és túldeterminált. Másrészt a külső kapitalizmus (a nemzetközi piaci erők és a transznacionális szereplők) erőteljesen befolyásolják e politikai gazdaságokat. A kapitalista világrend és szereplői természetesen fontosak a fejlett kapitalista országok megértésében is, de Délen hiányzik a kongruencia - a világrendszer nem feltétlenül alakítja át ezeket az országokat fejlett kapitalista társadalmi formációkká.

Másodszor, az előzőekkel összefüggésben, a kizsákmányolás mellett a dominancia két másik formája is fontos szerepet játszik: a kirekesztés és a kényszer. A *kirekesztés* olyan folyamatokat jelent, mikor a nekik tulajdonított identitás alapján bizonyos embercsoportokat "kizárnak" a fontos társadalmi részvételi formákból (például kulturális tevékenységekből és politikai szerepekből). A széles körű kirekesztő gyakorlatok - kizárás, monopolizálás, lehetőségek korlátozása - a hátrány alternatív forrásaiként szolgálnak. *Kényszer* "minden olyan cselekedet közös megállapodáson nyugvó - tényleges vagy kilátásba helyezett - végrehajtása, ami általában veszteséget vagy kárt okoz" (Tilly, 1999:36). A kényszer az elszigetelt fenyegetéstől emberek és közösségek teljes megsemmisítéséig terjedhet. A fejlődő világ nagy részében a gazdasági alapú kizsákmányolási viszonyok összefonódnak az egyenlőtlenség és dominancia más rendszereivel.

Harmadszor, a megélhetés fogalma helyettesíti a munkaerőpiac fogalmát. Az egyének és a családok sokféle stratégiát alkalmaznak a megélhetés biztosítására, többek között különböző típusú munkákat. Standing (2000) a bérmunka mellett a következőket sorolja fel: részes bérlet, parasztgazdálkodás, törzsi művelés, nomád pásztorkodás, kézművesség, bedolgozás, családi munka, adósrabszolgaság. Ezenkívül van még a vándormunka, kiskereskedelem, koldulás és a kisebb bűncselekmény is. A mai parasztok különböző foglalkoztatási formák és életmódok között mozognak, Kearny (1996) megfogalmazásával ők a szárazföldi és vizes élőhelyek között mozgó kétéltűekhez hasonló "sokéltűek". Az ideál-kapitalista modellhez képest egy másik fontos eltérés a termelés és újratermelés közötti világos választóvonal hiánya és a "nem-produktív" tevékenységek - például a szociális kapcsolati hálókba való beruházás - jelentősége.

Negyedszer, a politikai mobilizálásnak különböző formái léteznek. Az osztály hatalmi erőforrásoknak és az osztálymobilizálásnak nincs kitüntetett szerepe. Etnicitás, földrajzi régió, vallás, kaszt, korcsoport, klán vagy rokonsági csoport és az egyéb interperszonális hálózatok mindegyikére alapozható az identitás és a mobilizálás. Parsons megfogalmazásával az örökölt státusz ugyanolyan fontos marad, mint az elért identitás. Az önazonosság forrásainak összetettsége és a politikai rendszerből kirekesztett csoportok léte összességében megzavarja vagy meggátolja a politikai osztályszerkezetek kialakulását. A politikai stabilitás alapja a politikai egyensúly, és nem egy tárgyalásos kompromisszum.

Ötödször, az "államok" a legjobb esetben is csak gyengén különülnek el a környező társadalmi és hatalmi rendszerektől. A politikai viszonyok partikulárisak és szétszórtak, interperszonális kötelezettségeken alapulnak, vegyítik a kapcsolatok gazdasági, instrumentális és politikai elemeit, a patrónusok és kliensek közötti mély hatalmi egyenlőtlenségekbe ágyazottak (Eisentstadt and Roniger, 1884:48-9). Ez a patrónus-kliens rendszer az alárendelt osztályok politikai integrálásának kiterjedt formájához vezet. Ennek eredményeként a hatalom nélküliek a kapcsolatoktól függnek, amelyek rövid távon adhatnak bizonyos mértékű biztonságot, de megakadályozzák a hosszabb távú felszabadulásukat és azon képességük kialakulását, hogy erősítsék a biztonságukat és jólétüket. Wood (2001) szavaival "rájuk ártalmas módon integráltak".

Hatodszor, problémássá válik a jóléti mix intézményi kerete. Az egyik szinten szélesebb körű intézmények és szereplők vesznek részt a megélhetési struktúrák és kimeneteik alakításában. Hazai szinten "közösségek", informális csoportok és formálisabb NGO-k működnek informális szereplőkként, ezzel egy negyedik intézményi szereplőt adva az állam - piac - család hármasághoz. Ennél is fontosabb, hogy mind a négy elemnek megvannak a megfelelői *szupranacionális* szinten: külső gazdasági szereplők, mint a transznacionális vállalatok vagy a félig legális kereskedők; nemzetközi kormányzati szervezetek, mint a Nemzetközi Valutaalap (IMF), a Világbank (WB) és a Kereskedelmi Világszervezet (WTO); hatalmas nemzetállamok, mint az USA; nemzetközi segélyszervezetek és nemzetközi NGO-k. A migráció és a nemzetközi pénzátutalások révén még a háztartási szektornak is van nemzetközi dimenziója. Így, miként a 2. táblázat mutatja, szélesebb körű "intézményi felelősség mátrix" alakul ki.

2. táblázat: Az intézményi felelősség mátrix alkotóelemei

	Hazai	***Szupranacionális***
Állam	Hazai kormányzat	Nemzetközi szervezetek, nemzeti adományozók
Piac	Hazai piacok	Globális piacok, multinacionális vállalatok
Közösség	Civil társadalom, NGO-k	Nemzetközi NGO-k
Háztartás	Háztartások	Nemzetközi háztartási stratégiák

A komplexitás azonban itt nem ér véget. Az informális biztonsági modell nem feltételezi a klasszikus jóléti rezsim modell intézményi differenciáltsági szintjét. Ellenkezőleg, a különböző intézmények a szabályok és a tevékenységüket átható moralitások tekintetében nem működnek egymástól függetlenül. Az önérdek nem korlátozódik a piac birodalmára, a lojalitás a családon belülre, a csoportérdekek pedig a politika területére. Ehelyett *átjárhatóság* van. A viselkedés gyakran nem különbözik attól függően, hogy az államon, a családon, a piacon, vagy a közösségen belül folyik a cselekvés. Mint Wood (2004) írja: "A piacok tökéletlenek, a közösségek klienskapcsolatokra épülnek, a háztartások patriarchálisak és az államok piacosítottak, patrimoniálisak és kliensrendszerűek".

Hetedszer, a *dekommodifikáció* még kevésbé használható a jóléti kimenetek mércéjeként, mint az OECD országokban. A dekommodifikáció fogalmának nincs értelme, ha a gazdasági magatartás nem kommodifikált, és ha az állam és a piac nem alkot két, egymástól elhatárolható területet. Mint már említettük, a jólét célja és mércéje a védelem kiterjesztése az "életfolyamatokra", a kirekesztés enyhítésére, és az önfejlesztésbe történő aktív beruházásra. Ráadásul a *fejlődés* és a jólét közötti homályos különbségtétel és a biztonságot fenyegető veszélyek szélesebb köre (például az erőszak és a fizikai biztonsághiány) azzal jár, hogy vizsgálni kell az alapfokú és középszintű szükséglet-kielégítést. (Doyal and Gough, 1991, 8. fejezet).

Nyolcadszor, az útfüggő fejlődés fogalmának szélesebb körű alkalmazhatósága van. A külföldi segélyektől, vagy NGO alapú ellátásoktól, vagy a külföldön dolgozó munkások pénzátutalásaitól, vagy a patrónus-kliens alapú hálózatoktól függő országokban olyan csoportérdekek és szövetségek alakulnak ki, amelyek tartósíthatják és kiterjeszthetik az általuk generált magánjuttatásokat. Még a folyamatos polgárháborús viszonyok és háborúk közepette létező társadalmak is úgy szervezhetik a megélhetést és olyan kollektív ellátási formákat alakíthatnak ki, amelyek alkalmazkodnak a háborús körülményekhez és reprodukálódnak az idők folyamán. A szegényebb országoknak az ellenőrizhetetlen külső környezettel szembeni sebezhetősége azonban meggyengíti és gyakran bizonytalansággal és megjósolhatatlan változásokkal helyettesíti az útfüggőséget. A stabil politikai viszonyok lehetősége is aláásódik és helyette az instabil politikai egyensúly az általános.

Végül, kérdésessé válik a szociálpolitikának mint tudatos ellensúlyozó erőnek a Polányi szerint értelmezett fogalma, mikor a közszféra a kollektív jóléti célok elérése érdekében alárendeli és ellenőrzi a magánszférát. Nyugaton a szociálpolitika bizonyos szintig azon alapul, hogy az egyik szférán belüli magatartás sikeresen átvihető egy másik szférán belüli magatartás módosítására. Közelebbről, a civil társadalmon belüli mobilizálás az állam közvetítésével kollektivista értékeket érvényesíthet a piacon (és családon) belüli magánérdek-követésben. A szirének által megkísértett Odüsszeuszhoz hasonlóan az állampolgárok és szavazók a hosszabb távú kollektív szükségletek kielégítése érdekében "leláncolják magukat" és önként korlátozzák a rövid távú vágyaik kiélésére való képességüket (Elster, 1979). Ha azonban az áteresztőképesség szabályai és a különböző területek (hatáskörök) alapelvei "megfertőzik" egymást, akkor a szociálpolitika nem működhet független ellenerőként, vagy megerősíti a privilégiumokat, a rövid távú magán-előnyöket, a kirekesztést, vagy a dominanciát. Ebben a helyzetben "mindenki fogoly" (Wood, 2000).

A paraszt analógia e kilenc sajátosságának végeredménye egy "informális biztonsági rezsim", amely elméletileg épp oly távol van a jóléti rezsim eredeti fogalmától, mint a gyakorlatban. A 3. táblázat összefoglalja ezeket az ellentéteket.

3. táblázat: Az ideál-tipikus jóléti és informális biztonsági rezsimek összehasonlítása

	Jóléti rezsim	***Informális biztonsági rezsim***
Domináns termelési mód	Kapitalizmus: technológiai fejlődés plusz kizsákmányolás	Perifériku kapitalizmuson belüli informális gazdaságok: egyenlőtlen fejlődés
Domináns társadalmi viszony	Kizsákmányolás és piaci viszonyok	Változatos: kizsákmányolás, kirekesztés és dominancia
Megélhetés domináns formája	A formális munkaerőpiacon való munkavállalás	Különböző megélhetési módok, köztük naturális gazdálkodás, piacra való mezőgazdasági termelés, önfoglalkoztatás és informális foglalkoztatás
Politikai mobilizálás domináns formája	Osztálykoalíciók, probléma alapú politikai pártok, politikai egyezségek	Diffúz és partikuláris, örökölt identitásokra alapozva; patrónus-kliens rendszer
Államforma	Viszonylag autonóm állam	Az "állam" nem nagyon különül el más hatalmi rendszerektől
Intézményi rendszer	Jóléti mix: állam, piac, család	Szélesebb körű intézményes felelősségi mátrix, erőteljes külső hatásokkal és kiterjedt átjárhatósággal
Jóléti kimenetek	Dekommodifikáció + egészségügyi és humán beruházás + szegénység/kirekesztés	Ártalmas bekebelezés (adverse incorporation), biztonsághiány és kirekesztés
Útfüggő fejlődés	Liberális, konzervatív és szociáldemokrata rezsim	Kevésbé autonóm útfüggőség: patrónus-kliens rendszer és külső befolyás
Szociálpolitika jellege	Intézményi differenciáltságon alapuló ellensúlyozó erő	Az átjárhatóság és fertőzöttség miatt kevésbé világos politikaág

Hangsúlyoznunk kell, hogy az informális biztonsági rezsim fenti jellemzése ideál-tipikus ellenképe annak, ami végül is egy ideál-tipikus jóléti rezsim modell. Ez azonban megteremt egy kétpólusú rendszert, amelyen belül elhelyezhetjük a jelenkor valóságosan létező országait és régióit. A következő részben ez lesz a célunk.

De még nem fejeztük be. Ugyanis létezik egy harmadik ideál-tipikus rezsim is, amely formális és informális biztonságot sem kínál: ez a *biztonsághiányos* rezsim. Bevan (2004a, 2004b) szerint ennek jellemzői a következők: elhúzódó konfliktusok és irtóháborúk, "vámpír" államok, árnyékállamok és nem létező államok, militarizáláson keresztüli mobilizálás, nagy rések az intézményi felelősségben, nem létező szociálpolitika és szélsőséges szenvedés.

Ebben a (nem)ideál-típusban a krónikus biztonsághiány a norma és a szociálpolitika csak a humanitárius segítség formájában jelenik meg. Mint látni fogjuk, ennek az ideál-típusnak a való életbeli megfelelői nyomasztóan jelen vannak a mai világban.

Regionális szociálpolitikai rezsimek: előzetes térkép

A hátralevő részben a világ három régiójában - Latin-Amerikában, Kelet-Ázsiában és Afrikában - és a Dél-Ázsiába tartozó Bangladesben működő szociálpolitikai rezsimekről adok egy vázlatot. Így tehát nem foglalkozom az OECD-n kívüli világ számos régiójával, a volt Szovjetunióval és Kelet-Európával, Kínával, az arab világ nagy részével, és Dél-Ázsia többi országával. Minden esetben vázolom a történelmüket, a gazdaságukat és a politikai rendszerüket. Implicit módon a történelmi politikai gazdaságtan megközelítését használom, amely megfelelő súlyt biztosít az adott rezsim kialakulásában játszott belső és külső tényezőknek. A rezsimek ismertetése nagy mértékben épít Gough and Wood et al. (2004) anyagára.

Latin-Amerika: konzervatív-informálisból liberális-informális jóléti rezsimek

Barrientos (2004) szerint Latin-Amerikában elég közös vonás van ahhoz, hogy leírjunk egy, a fejlett kapitalista társadalmakéhoz több tekintetben hasonló modális jóléti rezsimet. (Ez azonban nem alkalmazható a Karib-térség legtöbb országára, amelyek csak a 2. világháború után nyerték el a függetlenségüket, és amelyekben jobban érezhető a gyarmati örökség.) A gyarmati sorból való korai felszabadulás és a politikai függetlenség kivívása, valamint az exportgazdaságok kialakulása és a részleges iparosodás nyomán a régióban a földbirtokos osztály mellett kialakult a tőkés osztály és a városi proletáriátus. A két világháború közötti romboló válság következményeként a gazdaságon belüli export-orientációt az importhelyettesítésre építő stratégia váltotta fel. A válság ugyanakkor elősegítette az intézményi autonómiát kapó társadalombiztosítás és a munkahelyeket védő programok kialakulását a formális foglalkoztatási szektorban. Ezen az alapon épült fel az ipar, a közszektorban dolgozók és a városi ipari munkások szövetsége, amely védelmezte és kiterjesztette ezeket a kezdeti jóléti intézményeket.

Ennek eredményeként a 2. világháború után kialakult egy, a Dél-Európában létezőhöz hasonló jóléti rezsim, a legtisztább formában a kontinens déli részén. Tervek fogalmazódtak meg az egészségügyi ellátás és az oktatás univerzálissá tételére. A társadalombiztosítás és a munkahely-védelem intézményei jelentős védelmet nyújtottak a különböző kockázatokkal szemben a formális szektorban foglalkoztatott munkavállalóknak és családtagjaiknak. A duális szerkezetű gazdaság azonban védelem nélkül hagyta az informális szektorban dolgozók tömegét, akik csak a nem szabályozott munkaerőpiacra, a reziduális közsegélyezési programokra és mindenekelőtt saját forrásaikra támaszkodhattak. A háztartások és a különböző megélhetési stratégiák összefonódása az egész régióban fontos szerepet játszottak a jóléti szükségletek kielégítésében, és a magánszektor nem különült el világosan a közszektortól.

A kialakult modellt *konzervatív-informális jóléti rezsimként* jellemezhetjük. Európai értelemben vett *jóléti* rezsim volt, mivel a privilegizált dolgozó osztályok esetében tudatosan törekedett a piaci erők hatásainak mérséklésére. A szociális védelem szegmentált jellege miatt *konzervatív* jóléti rezsim volt (az oktatás és az egészségügyi ellátás terén megfogalmazódtak az univerzális

hozzáféréssel kapcsolatos törekvések, de a gyakorlatbak ezek nem valósultak meg). Konzervatív-*informális* volt, mivel hiányzott a nagyfokú biztonsághiányban élő parasztok, föld nélküli mezőgazdasági dolgozók, városi munkanélküliek és a marginális helyzetű munkások millióinak a védelme.

Barrientos úgy véli, hogy ez a jóléti rezsim az 1990-es években átalakult. A globális gazdaság1970-es évek utáni neoliberális átalakítása és az ennek hatására kialakult válság végzetesen aláásta az importhelyettesítő stratégiát. A magas kamatráták és az adósságválság az 1980-as évek elején szerkezeti kiigazító programok elindításához vezettek. A kereskedelem, a beruházások és a pénzforgalom liberalizálása nyomán egyre rosszabbul működő importhelyettesítő modellt exportorientált növekedési modellekkel váltották fel. Ugyanebben az időben, az 1970-es évek közepe és az 1980-as évek közepe közötti periódusban kontinens szerte katonai-tekintélyelvű-bürokratikus rendszerek jöttek létre. E kombinált támadás hatására felbomlott az ipar, a közszektor és formális szektor dolgozóinak politikai szövetsége.

Ennek eredményeként az 1990-es években megindult a jóléti rezsim "liberális-informális" irányba történő átalakulása. A munkaerő-piaci dereguláció nyomán megszűnt a munkahelyek védelme, a társadalombiztosítást helyettesíteni kezdte a magán-megtakarítás és a piaci biztosítás, és ösztönözték az oktatás és az egészségügyi ellátás magánfinanszírozását. "A fejlődési modell változása meggyengítette a társadalombiztosítás állami és munkáltatók általi támogatását, és egyúttal csökkentette a városi ipari munkások és a közszektorban dolgozók politikai befolyását" (Barrientos, 2004). Ugyanakkor az egész régióban újjáéledő politikai demokrácia lehetőséget kínál új, talán befogadóbb jellegű szociális programok és társadalomfejlesztési megoldások kialakulására.

Kelet-Ázsia: gazdasági csoda és produktivista szociálpolitika

Kelet-Ázsia itt a "Dél-Koreától az Indiai óceán keleti végéig nyúló, part menti kapitalista államok által alkotott hosszú sávra" (Anderson, 1998:300) vonatkozik. Sziám kivételével valamennyit gyarmatosították a különböző hatalmak: Portugália, Spanyolország, Hollandia, Franciaország, Nagy-Britannia, az Egyesült Államok és Japán. Hirosima véget vetett a kelet-ázsiai birodalom kiépítését célzó japán kísérletnek, az ezt követő időszak jellemzője pedig az volt, hogy a politikai instabilitás paradox módon példa nélküli gazdasági fejlődéssel párosult. Anderson (1998, 14. fejezet) szerint négy külső "lehetőség-feltétele" volt a 2. világháború utáni kelet-ázsiai csodának: először, a hidegháború, az USA megkérdőjelezett hegemóniája és segélyei; másodszor, a rendkívül dinamikus japán gazdaság közelsége, ami segítette a kereskedelmet, majd a beruházásokat; harmadszor, Kína négy évtizedes elszigeteltsége; és negyedszer, a külföldön élő kínaiak szerepe a politikai hatalom beavatkozásától mentes vállalkozási hálózatok kialakításában.

Ezek a külső körülmények különböző gyarmati és gyarmatosítás előtti intézményi és kulturális örökséggel rendelkező, viszonylag erős államokra hatottak. A japán hódítás, a forradalmi mozgalmak és az e mozgalmak tevékenységére adott tekintélyelvű reakciók miatt a földbirtokosok és tőkések viszonylag gyenge osztályokat alkottak. Másrészt az államok időnként képesek voltak arra, hogy a társadalom fölötti független erőként jelenítsék meg magukat. A kelet-ázsiai államok viszonylag autonómak és korábban is zsarnoki módon hatalmasak voltak. A Japánhoz legközelebb levő északkelet-ázsiai országokban (Koreában és Tajvanon) a fejlesztő

államok által irányított, erős csoport-koordinációjú gazdaságok alakultak ki. Ezekben az országokban a politikai elit a gazdasági növekedést nyilvánította a legfontosabb célnak és koherens stratégiát érvényesített ennek elérésére. Hong Kong és Szingapúr városállamaiban különböző formájú, állam vezérelte fejlődés ment végbe. A felemelkedő piacgazdaságok délkelet-ázsiai második hullámában (Malajzia, Thaiföld, Fülöp szigetek és Indonézia) is erős államokat találunk, de kevésbé meghatározó a politikai kontroll. Északkelet-Ázsiával összehasonlítva itt nemzetközibb jellegű a gazdaság és inkább van egy elkülönült kínai vállalkozó osztály ellenőrzése alatt. Az állami politika reaktívabb jellegű, hogy biztosítsa az állam legitimitását és az elit lojalitását.

Holliday (2000) leírását módosítva a domináns regionális rezsimet *produktivista társadalomfejlesztési* rezsimként jellemzem (Gough, 2004). A szociálpolitika alárendelődik a gazdaságpolitikának és a gazdasági növekedés kívánalmainak. A gyorsan növekvő foglalkoztatás és az emelkedő bérek azt jelentik, hogy a kommodifikáció, és nem a dekommodifikáció az elsődleges jóléti stratégia. A szociálpolitika majdnem kizárólag az alapfokú oktatásban és az egészségügyi alapszolgáltatásokban megjelenő szociális beruházásokra koncentrál. Lényegében hiányzik a szociális védelem és nagy szerepet játszik a háztartásokon belüli megtakarítás, a családi gondozás és a magán jóléti ellátás. Északkelet-Ázsiában a földek 2. világháború utáni újraosztása megteremtette az elsődleges jövedelmek viszonylag méltányos elosztásának és a megfelelő jóléti kimeneteknek az alapját. Az elmúlt években itt a demokratizálás és a magasabb hozzáadott értéket termelő gazdaság lefektette a kialakuló produktivista *jóléti* rezsim alapját.

Délkelet-Ázsia több szempontból is különbözik ettől. Itt nyitottabbak és fejletlenebbek a gazdaságok, amelyekben nagy informális szektor van. A mezőgazdaság azonban kiterjedtebb és dinamikusabb. A vidék iparosodása lehetővé tette a különböző megélhetési módok sikeres kombinálásán nyugvó családi stratégiákat. Az állami szociálpolitika nagyon fejletlen, és a gazdagok kivételével még a magán ellátás is korlátozott. Elterjedtek az informális biztonsági mechanizmusok. A gazdaság dinamikus kapitalizálódása viszont sok család számára tette lehetővé a kapitalista és a paraszt modellek elemeinek kombinálásán alapuló stratégia alkalmazását egy olyan közegben - produktivista társadalomfejlesztési rezsimben -, amely a közelmúltig sokaknak circulus vitiosus volt.(A Fülöp szigetek kirí ebből a mintából és számos tekintetben inkább a latin-amerikai jóléti rezsimekre hasonlít.)

1997-ben a kelet-ázsiai pénzügyi válság felvetette azt a kérdést, hogy fenntartható-e egy ilyen rezsim. A régió nyitott gazdaságaiba rövid távú nyereségre törekvő spekulatív "forró pénz" áramlott be az USA-ból és Japánból, ebből finanszírozták a fenntarthatatlan bankhiteleket és beruházási projekteket. A thaiföldi *baht* összeomlása valuta- és bankválságot robbantott ki, aminek jelentős hatása volt a jövedelmek, a szegénység és az életszínvonal alakulására. A válság eredményeként fény derült a szociális védelmi programok és a felsőoktatásba történő szociális beruházás hiányára. A jövő dönti majd el, hogy mindez átalakítja-e - és ha igen, miként - a régió produktivista társadalomfejlesztési rezsimjeit.

Banglades és Dél-Ázsia: segély és informális biztonság

Davis (2001, 2004) részletes tanulmánya jól használható a bangladesi jóléti rezsim ismertetésére. Bár nem jelentéktelen különbségek vannak a térség más területeihez képest, bizonyos betekintést ad a szubkontinens többi részének a jellemzéséhez is. A térségben megfigyelhető szélsőséges szegénység és a fenntartható gazdasági fejlődés elmúlt évekig tapasztalható viszonylagos hiánya következtében párhuzam húzható Afrikával. A fejlődési diskurzus dominál, és a "jóléti" stratégiákat szélesebb "fejlesztési" programokba illesztik be. De Afrika sok részével szemben a brit gyarmati örökség eredményeként több, világos határokkal és kompetenciákkal rendelkező állam jött létre. Jól működő formális jogrenddel és - India esetében - liberális-demokratikus gyakorlattal rendelkeznek. Az "államiság", valamint a nem létező vagy egyenlőtlen kapitalista fejlődés és mezőgazdasági szegénység e kombinációja nyomán Dél-Ázsiában egy önálló informális biztonsági rezsimről beszélhetünk.

Banglades politikai gazdaságtanának domináns vonását a földbirtokláson alapuló mezőgazdasági osztályviszonyok jelentik, ami azzal társul, hogy országos és helyi szinten is az elit ellenőrzi a forrásokat és lehetőségeket. Az állami monopóliumok tradíciója ösztönözte a széles körű járadék-vadászatot és a korrupciót. Ennek eredményeként mindent áthat a kapcsolati hálókra, kapcsolatokra, informális szabályokra, személyes pártfogásra és jóindulatra való támaszkodás (Wood, 2000). A politikai pártok széttagoltak, frakciókra bomlanak és nem-ideologikus jellegűek. Az elmúlt időszak növekedése és néhány virágzó exportszektor ellenére a domináns politikai háttér a szegénység és a túlnépesedés.

"Egy olyan összefüggésben, ahol a kialakuló kapitalista rendszernek nincs politikai stabilitása és általános elfogadottsága, ahol az állam nem elég erős ahhoz, hogy kikényszerítse a rendet, és ahol a civil társadalom nem nyújt ideológiai támogatást a kapitalizmus kialakulásához, a rendszer leghangosabb ellenfeleinek lefizetéseit szervező patrónus-kliens hálózatok a politikai stabilitás megőrzésének költséges, de hatékony módját jelentik" (Kahn, 1998:115).

A bangladesi rezsimet zavaróan nagy számú szereplő jellemzi: több mint 1200 hivatalosan bejegyzett NGO; nagyszámú nemzetközi adományszervezet (amelyek a hazai NGO szervezetek finanszírozásának oroszlánrészét is biztosítják); informális, közösségi alapú jóléti és fejlesztési szervezetek; egyre nagyobb pénz-hazautalásokat eredményező, növekvő munkaerő-vándorlás a Közel-Keletre és más térségekbe. A rezsim integráns jellemzője a nemzetközi adományozók és szereplők, illetve a hazai elitek és patrónusok közötti kölcsönös kapcsolat. Mindegyik a Bangladesen belüli érdekképviseletet szervező vertikális patrónus-kliens kapcsolatokon belül működik, ezekhez alkalmazkodik és ezket befolyásolja. A külföldi segély javíthatja a jóléti kimeneteket, de egyúttal veszélyezteti a szegény emberek esélyét a részvételre és arra, hogy megszervezzék a hosszabb távú szociális fejlődésüket. "Ahol a *de facto* analfabéta haszonélvezők informális szövetségei annyival távoznak, amennyit az adományozók engednek nekik, a fosztogatás pszichológiája uralkodik." A programok finanszírozása és a juttatások kiosztása közötti állampolgári kapcsolat hiánya megakadályozza a nyugati jóléti rezsimekre jellemző pozitív visszajelzési kapcsolat kialakulását (Davis, 2001, 2004).

Az informális biztonsági rezsim jellemzője a vérségi kötelékek és közösségi csoportok által biztosított rengeteg informális jogosultság is, például a *zakat*, a *fitra*,[4] ajándékok, kölcsönök, foglalkoztatás, étkezés, segítség a hozomány és az orvosi kiadások kifizetésében, vendégül látás, segítség a vitás ügyek rendezésében, és fizikai védelem. Davis (2004) és Wood (2004) azonban arra a következtetésre jutnak, hogy a társadalmi-gazdasági változás és a modernizáció lerombolja a vérségi kötelékeken és a csoportba tartozáson alapuló informális támogatást. Intézményesítettebb jellegű hivatalos programok hiányában ennek eredménye a társadalmi kirekesztés és a szélsőséges szegénység új formáinak a kialakulása.

Szubszaharai Afrika: regionális biztonsághiányos rezsim

Afrika Szaharától délre elterülő részében a domináns történelmi örökség a - kései, rövid és rivalizálásokkal teli - európai gyarmatosítás, ami a királyságok és állam nélküli társadalmak korábbi rendszerei helyébe lépett. A gyarmatosítás elsődleges indítéka gazdasági volt, és a gyarmatok függővé váltak a külföldi tőkétől és kereskedelmi vállalatoktól. A brit, francia, belga, portugál és más gyarmatosító hatalmak után maradó örökségek különböztek egymástól, de közös jellemző volt a folyamatos gazdasági fejlődés, illetve az oktatásba és a humán szolgáltatásokba történő beruházás hiánya. Dél- és Kelet-Afrikában a jelentős számú európai származású lakosság jelenléte módosította ezt az örökséget és e térségben – nevezetesen Dél-Afrikában - később a rasszizmuson és faji szegregáción alapuló fejlődés ment végbe.

A gyarmatok későn – főleg az 1960-as években – szabadultak fel, és a politikai függetlenség nem párosult azzal, hogy hosszabb távon is életképes és értelmes megoldások jöjjenek létre. Sok, mozaikszerűen több megélhetési rendszert tartalmazó kis államot alakítottak ki. Az új államok olyan kontinensen jelentek meg, amelyet a hidegháború és külső szereplők uraltak. A korai évek diskurzusait a modernizáció és az iparosítás uralták, és jelentős erőfeszítések történtek az oktatás javítására és kiterjesztésére. A nemzetközi erőkkel szembeni nyitottság, az alapvetően preindusztriális társadalmi alakzatok és a kellő állami kapacitás hiánya gyors városiasodással egybekötött kiegyensúlyozatlan fejlődést eredményeztek. Az osztálymozgalmak helyett a patrónus-kliens viszonyra épülő politikai kapcsolatok uralkodtak. Ráadásul az 1970-es évek – az olajtermelő országok kivételével az egész térséget érintő - szigorúbb gazdasági klímája kiábrándoláshoz és válsághoz vezetett. A Nemzetközi Valutaalap és más nagy hatalmú szereplők az 1980-as években szerkezeti kiigazító programokat kényszerítettek az országokra, amelyek véget vetettek a gazdasági növekedésnek és megakasztották a társadalmi fejlődést.

Bevan (2004a, 2004b) szerint az 1990-es években az lett az eredmény, hogy a kontinens nagy részén kialakult egy regionális *biztonsághiányos rezsim*. A megélhetés domináns formáit a mezőgazdaság és a városi informális tevékenységek jelentik. A kockázatokkal szembeni védelemnek két fő formája van: először, a családokon, háztartásokon és klánokon belüli egyéni erőfeszítések, és másodszor, a patrimoniális kapcsolatok. Az utóbbi fontossága ahhoz vezet, hogy folyamatos erőfeszítéseket kell tenni a társadalmi kapcsolatok ápolására és a helyi vezetők szerepei közé tartozik valamilyen fokú biztonság nyújtása, esetleg annak árán, hogy a védelemben részesülő "előnytelen betagozódása" történik a hierarchikus és önálló döntésektől

[4] Iszlám országokban a Ramadán végén a szegényeknek nyújtott jótékonysági adomány *(a ford.)*

megfosztó kapcsolatrendszerbe. Legfőképpen jellemző, hogy a külső szervezetek széles körű együttese egyre jobban beavatkozik a jóléti mixbe: például a szupranacionális kormányzati szervezetek (a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap, az ENSZ és a hozzá tartozó szervezetek), regionális szövetségek, nagy hatalmú nyugati kormányok, sokféle nemzetközi adományozó, nemzetközi NGO-k, stb. Ezek enyhíthetik a szenvedést, de egyúttal megerősíthetik a függőségi viszonyokat, fokozhatják az egyenlőtlenséget és megszilárdíthatják az alárendelt helyzetet. Sok területen a romló egészségügyi állapot és a növekvő szegénység az eredmény. Mindezeken felül a kontinens sok részében a HIV-AIDS járvány, és/vagy az országok közötti és belső háborúk is a lakosság nagy szenvedését eredményezik.

Fontos megjegyezni, hogy Bevan (2004b) szerint a rezsim címkét csak bizonyos tekintetben használhatjuk nemzeti szinten. Afrika nagy része hatalmas külső érdekek – többek között kormányok, multinacionális vállalatok, fejlesztési szervezetek, bűnöző csoportok és magánhadseregek - nyílt játékterepére emlékeztet. Sok állam „inkoherens", két értelemben: intézményesen nem különülnek el attól a társadalomtól, amibe beágyazódnak, és nincsenek tényleges jelentőséggel bíró területi határaik. Ennek eredményeként a külföldi szereplők újfajta fenyegető módon hatolnak be a helyi elitekbe és hálózzák be őket. Ez oly módon erősítheti a katonai, bűnöző és informális elitek hatalmát, ami torz útfüggőséget eredményez. Az utóbbi időben a szegényeket támogató növekedés szlogenjére váltott Világbank és Valutaalap most őszintén szeretné megfordítani ezt a lefelé tartó spirált, de ez azzal jár, hogy szembe kell nézni a múlt nemzetközi szerepvállalásainak eredményeivel.

Természetesen Afrikában nem mindenütt ugyanaz a kép. Néhány ország Észak-Afrikában és a kontinens más részén inkább az állam szerény jóléti szerepét produktivista elemekkel vegyítő stabil informális biztonsági rezsimekre hasonlít. De az egész kontinenst, Algériától Angoláig, leginkább talán úgy jellemezhetjük, hogy az informális biztonsági és biztonsághiányos rezsimek instabil és dinamikus keveréke.

Következtetések

A tanulmány ara tett kísérletet, hogy a fejlődő világra alkalmazza az OECD országok szociálpolitikájának és jóléti kimeneteinek komparatív elemzésére kidolgozott jóléti rezsim elméletet. Remélhetően sikerült bemutatnom, hogy lényeges különbségek vannak a fejlődő világ szociálpolitikai rezsimjei között (pedig a vizsgálat nem is terjedt ki a fejlődő világ egészére, például Kínára, Kelet-Európa és Közép-Ázsia átmeneti országaira és a Dél több más fontos térségére). A fejlettebb kapitalista szektorral és viszonylag autonóm állammal rendelkező országok részleges jóléti rezsimet (Latin-Amerika), illetve produktivista társadalomfejlesztő rezsimet (Kelet-Ázsia) alkotnak. A globális kapitalizmusba kevésbé integrálódott és gyengébb legitimitású állammal rendelkező országok változatos formájú informális biztonsági rezsimeket hoztak létre, ide tartozik Dél-Ázsia és Afrika szerencsésebb része. Azokat a régiókat - elsősorban, de nem kizárólagosan Afrikát - amelyek a legkevésbé intézményesült módon és legkevésbé stabilan kapcsolódnak a globális gazdasághoz, államiságuk pedig vagy nem létezik, vagy nagyon gyenge, krónikus biztonsághiányos rezsimek jellemzik.

Ez nem jelenti annak tagadását, hogy fontos közös jellemzőik is vannak, amelyek megkülönböztetik a fejlődő és átmeneti világ országait és államait az OECD világtól. Az egyik

visszatérő téma a külső erőkkel szembeni sebezhetőségük. Ennek a hatalmi egyenlőtlenségnek két formája van, amelyek a "kilépésen" és a befolyás növekedésén alapulnak. Először, a tőke strukturális hatalma a kereskedelem, a deviza- és tőkepiacok liberalizálásának eredményeként nőtt az elmúlt két évtizedben. Ma a tőke könnyebben "kiléphet" bármilyen joghatóság alól, ha a profitabilitása, biztonsága, vagy növekedése szempontjából kedvezőbbnek ítél valamilyen alternatív megoldást (Gough and Farsworth, 2000). Ez növeli a tőke hatalmát a nemzetállamokkal és a különböző nemzeti szereplőkkel - szakszervezetekkel, NGO-kkal, társadalmi mozgalmakkal - szemben. Másodszor, és az előzővel összefüggésben, erősödött az olyan külső szereplők "hangja" és politikai befolyása, mint amilyen például az USA kormánya és más erős államok, a Valutaalap, a Világbank és más nemzetközi pénzügyi intézmények. A transznacionális hatalom mindkét formája jelentős korlátozó erőt jelent a déli államoknak.

A jóléti állam és jóléti rezsim alapvető jellemzője, hogy a közszereplők tudatosan kollektív értékeket és választásokat érvényesítenek a spontán kialakuló piaci eredmények módosítására. Így arra a következtetésre juthatunk, hogy a "globalizáció" az egész világon végzetesen aláássa a jóléti rezsimek további fejlődésének a kilátásait. És valóban, ez a mai szakirodalom egyik ismétlődő megállapítása. Mégis, Északot illetően meglehetősen gyengék az e várakozást igazoló bizonyítékok. Ellenkezőleg, az OECD országokkal foglalkozó összehasonlító tanulmányok következtetése az, hogy a különböző jóléti rezsimek hatékonyan közvetítik a globális kényszereket: a közös kényszerek az egyes országokra jellemző intézményeknek, érdekeknek és értékeknek megfelelően eltérő politikai válaszokhoz vezetnek. A nemzeti jóléti rezsimek meglehetősen rugalmasaknak bizonyultak a transznacionális erőkkel szemben (Gough, 2001).

Erősen Pangloss-i[5] jellegű lenne az a feltevés, hogy ugyanez a következtetés áll Délre is. Valójában sokan pesszimisták ezen a téren. Deacon (2000) például arra a következtetésre jut, hogy az osztályközi szövetségek előfeltételeit végzetesen meggyengítették a déli elitek és középosztályok azzal kapcsolatos lehetőségei, hogy "kilépjenek" a nemzeti szociálpolitikákból és programokból. Mégis, a mi megközelítésünk kínál némi támaszt ezen anti-utópikus forgatókönyvvel szemben. Valószínűleg az egész világon továbbra is a nemzetállamok maradnak a viták, ezen belül a szociálpolitikáról szóló viták és vetélkedések döntő helyszínei. A szereplők azonban nem a saját választásaiknak megfelelő körülmények között vitáznak majd. Nincs értelme, hogy az összes országban és régióban "egy kaptafára készült" modell segítségével elemezzük a szociálpolitikát és a társadalmi fejlődést, nem is beszélve a szociálpolitikák megértéséről és alternatív megoldások elősegítéséről.

[5] Szélsőségesen optimista. Utalás Voltaire: Candide c. művének szereplőjére *(a ford.)*

IRODALOM

Anderson, Benedict (1998): *The Spectre of Comparison: Nationalism, Southeast Asia and the World*, London: Verso

Barrientos, Armando (2004): 'Latin America: towards a liberal informal welfare regime', in Gough and Wood et al.

Bevan, Philippa (2004a): 'Conceptualising in/security regimes', in Gough and Wood et al.

Bevan, Philippa (2004b): 'The dynamics of Africa's in/security regimes', in Gough and Wood et al.

Cammack, Paul, David Pool and Williamm Tordoff (1993): *Third World Politics: A Comparative Introduction*, second edition, London: Macmillan

Davis, Peter (2001): 'Rethinking the welfare regime approach: the case of Bangladesh', *Global Social Policy*, 1 (1), 79-107

Davis, Peter (2004): 'Rethinking the welfare regime approach in the context of Bangladesh', in Gough and Wood et al.

Deacon, Bob (2000): *Globalization and Social Policy: The threat to Equitable Welfare*, GASSP Occasional Paper 5, Helsinki, March

Doyal, Len and Ian Gough (1991): *A Theory of Human Need*, London: Macmillan

Eizenstadt, S. N. and L. Roniger (1984*): Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure Trust in Society*, Cambridge: Cambridge University Press

Elster, Jon (1979): *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*, Cambridge: Cambridge University Press

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press

Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press

Gough, Ian (1999): 'Welfare regimes: on adapting the framework to developinf countries', *Discourse*: *A Journal of Policy Studies*, 3(1), 1-18

Gough, Ian (2001): 'Globalization and regional welfare regimes: the East Asian case', *Global Social Policy*, 1(2), 163-89

Gough, Ian (2004a): 'Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis', in Gough and Wood et al.

Gough, Ian (2004b): 'East Asia: the limits of productivist regimes', in Gough and Wood et al.

Gough, Ian and Kevin Farnsworth (2000): 'The enhanced structural power of capital: a review and assessment', in Ian Gough, *Global Capital, Human Needs and Social Policies: Selected Essays 1994-99*, Basingstoke: Palgrave

Gough, Ian and Geoff Wood, with Armando Barrientos, Philippa Bevan, Peter Davis and Graham Room (2004): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, Cambridge: Cambridge University Press

Heidenheimer, Arnold J. (1981): 'Education and social security entitlements in Europe and America', in Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer (eds), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Publishers, 269-306

Holliday, Ian (2000): 'Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia', *Political Studies*, 48(4), 706-23

Kahn, M. (1998): 'The role of civil society and patron-client networks in the analysis of corruption', in S. H. Kpundehand I. Hors (eds), *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, New York: UNDP/PECD Development Center

Kearney, M. (1996): *Reconceptualising the Peasantry*, Westview: Boulder

Long, N and J. D. van der Ploeg (1994): 'Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure', in D. Booth (ed.), *Rethinking Social Development: Theory, Research and Practice*, London: Longman, Chapter 3. 62-89

Moran, Michael (1999): *Governing the Health Care State: A Comparative Study of the United Kingdom, the United States and Germany*, Manchester: Manchester University Press
O'Connor, Julia, Ann Shola Orloff and Sheila Shaver (1999): *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press

Polanyi, K. (1944): *The Great Transformation*, New York: Rinehart; republished (1957), Boston: Beacon Press

Room, Graham (2000): 'Commodification and decommodification: a developmental critique', *Policy and Politics*, 28(3), 331-51

Standing, Guy (2000): Background paper prepared for ILO In Focus Programme on Socio-Economic Security, http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/index.htm

Tilly, C. (1999): *Durable Inequality*, Los Angeles: University of California Press

Wood, G. D. (2000): 'Prisonors and escapees: improving the institutional responsibility square in Bangladesh', *Public Administration and Development*, vol. 20. 221-37

Wood, G. D. (2001): 'Desperately seeking security', *Journal of International Development*, vol. 13. 523-34

Wood, G. D. (2004): 'Informal security regimes: social policy and the search for a secure institutional landscape', in Gough and Wood et al.

Mitchell A. Orenstein

GLOBÁLIS NYUGDÍJPOLITIKA*

ÁTTEKINTÉS

E fejezet áttekinti a globális nyugdíjpolitikát és bemutatja, hogy a globális politika szereplői egyre jobban befolyásolják az országok reformdöntéseit. A globális nyugdíjpolitika hatásának felismerését ösztönözte az új nyugdíjreformok bevezetéséért a Világbank vezetésével 1994 óta folytatott nemzetközi kampány. E kampány sikerének eredményeként a Világbank kiszorította a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet a globális nyugdíjpolitika domináns alakítójának pozíciójából. Az esettanulmányok azt bizonyítják, hogy a globális politikai szereplők Világbank vezette szövetsége világszerte több mint harminc országban segítette új nyugdíjreformok kezdeményezését és bevezetését.

KULCSFOGALMAK

transznacionális politikai kampány; globális politikai szereplők; új nyugdíjreformok; fedezeti nyugdíjrendszerek; felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek; névleges járulékfüggő nyugdíjrendszerek

BEVEZETÉS

Kísérletképpen kérdezd meg az osztálytársadat, barátodat, családtagodat, vagy kollégádat, milyen szervezetek és intézmények alakítják az országotokban a nyugdíjpolitikát. Valószínűleg olyan válaszokat fogsz kapni, hogy a parlament, a kormány miniszterei, a hazai érdekcsoportok, köztük a nyugdíjasok érdekképviseleti szervezetei, a szakszervezetek és a nagy munkáltatók. Nem valószínű, hogy a megkérdezettek válaszai között szerepelnek majd nemzetközi szervezetek vagy más globális politikai szereplők. Ez azzal magyarázható, hogy a közfelfogás szerint a nyugdíjpolitika lényegét tekintve nemzeti politikaterület, amelyet alapvetően országon belüli szempontok és szereplők befolyásolnak. Ennek ellenére a globális politikai szereplők, köztük nemzetközi szervezetek, független politikai vállalkozók, bilaterális segélyekkel foglalkozó szervezetek és más hasonló intézmények, az elmúlt időszakban világszerte sok országban egyre fontosabb szerepet játszottak a nyugdíjpolitika alakításában.

E fejezet ismerteti a **globális nyugdíjpolitikát** és bemutatja, hogy az egész világon egyre meghatározóbb szerepet játszik az egyes országokon belüli döntéshozatali folyamatokban. Míg alig néhány évvel ezelőtt a szociálpolitika kutatói puszta fantáziajátéknak minősítették volna a

---

* *Mitchell A. Orenstein: Global pensions policy, in Nicola Yeates (ed.): Understanding Global Social Policy, The Policy Press, Bristol 2008, 207-229.*

globális nyugdíjpolitikát, mára már valósággá vált. A globális nyugdíjpolitika hatásának felismerését ösztönözte az új nyugdíjreformok bevezetéséért a Világbank (World Bank - WB) vezetésével 1994 óta folytatott nemzetközi kampány. E kampány eredményeként a Világbank kiszorította a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet a globális nyugdíjpolitika domináns alakítójának a 2. világháború óta viselt pozíciójából (Charlton and McKinnon, 2002: 1178; Deacon, 1997). A kampány sikere jelzi a nyugdíjakkal kapcsolatos transznacionális szociálpolitikai folyamat kialakulását, amely erősíti a globális kormányzással kapcsolatos - Deacon által e könyv 2. fejezetében ismertetett - *kozmopolita* szemléletet. E fejezet bemutatja az ILO globális nyugdíjpolitikájának történelmi hátterét és az új nyugdíjreformok melletti transznacionális kampány kialakulását. A fejezet ismerteti, hogy a nyugdíjreformra vonatkozó elképzelések milyen mértékben "utazták" be a világot és terjedtek el nemzetközileg. Bemutatja továbbá, hogy a **globális politikai szereplők** a világ összes régiójában jelentősen befolyásolták az országok nyugdíjpolitikáját és ennek szemléltetésére több országtanulmányt ismertet. A fejezet végül a várható jövőbeli fejleményekkel, az új nyugdíjreformokat eredményező trend nyomán kialakuló vitákkal foglalkozik, és leírja, hogy miért e trend fogja a különböző problémák és kritikák ellenére valószínűleg meghatározni a nyugdíjpolitikát az elkövetkező 10-20 évben.

Az új nyugdíjreform jelensége

A globális nyugdíjpolitika hatásának tudatosulása erősödött a Világbank vezetésével az új nyugdíjreformok bevezetéséért folytatott nemzetközi kampány drámai kialakulásával. E kampány 1994-ben indult egy nagy világbanki jelentés *(Averting the Old Age Crisis - Az időskori válság elkerülése)* (WB, 1994) publikálásával. A jelentés a népesség elöregedése következtében a fejlett világban és hamarosan sok fejlődő országban is kialakuló demográfiai "válság" leküzdésére világszerte új nyugdíjreformok végrehajtását javasolta (lásd még James, 1998; James and Brooks, 2001). Az ezt a tanulmányt is tartalmazó könyv 11. fejezete tárgyalja azt a kérdést, hogy miként válnak globális szociális problémává a népesedés terén zajló változások. Itt most csak a folyamatnak azzal az aspektusával foglalkozunk, hogy a Világbank hogyan használta ezt a nagy hatású 1994-es jelentésében. A felosztó-kirovó, azaz szociális biztonsági típusú nyugdíjrendszereket kedvezőbb demográfiai viszonyok közepette vezették be, a gazdasági fejlődés, a javuló egészségügyi szolgáltatások és a csökkenő születési ráta azonban sok országban, különösen Európában, csökkentették a nyugdíjkiadásokat finanszírozó járulékfizető dolgozók arányát. Sok fejlődő ország, közöttük az "egy gyermek politikát" követő Kína, szembesül ezzel a problémával az elkövetkező években. A világ legtöbb országában működő felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek a jelenlegi dolgozók befizetéseiből finanszírozzák a jelenlegi nyugdíjasok ellátásait. Ahogy az emberek hosszabb ideig élnek és kevesebb gyereket vállalnak, a felosztó-kirovó rendszerek egyre erősebb pénzügyi nyomásnak lesznek kitéve. A Világbank jelentése szerint a nyugdíjas korban egyre hosszabb ideig élő és egyre nagyobb arányú idős ember támogatásához vagy a járulékszintet és a nyugdíjkorhatárt kell emelni, vagy pedig a nyugdíjszinteket kell csökkenteni. A jelentésben bemutatott negyedik lehetőség értelmében a felosztó-kirovó rendszert teljesen vagy részlegesen magán, egyéni nyugdíj-megtakarítási számlákkal kell helyettesíteni. Az előzetes finanszírozás azzal enyhíti a felosztó-kirovó rendszerek költségvetési válságát, hogy az egyénekhez kötött saját és kötelező (valamint gyakran állam által szubvencionált, vagy adókedvezményekkel ösztönzött) számlákból finanszírozza a nyugdíjakat. Az új nyugdíjreformok vitatottak, mivel forradalmasítják a nyugdíjrendszerek szerkezetét.

A Világbank reformjavaslata egy "többpilléres" nyugdíjszerkezetet tartalmaz, amelyen belül van egy egyösszegű, vagy rászorultsági alapú minimumnyugdíjat, vagy egy csökkentett felosztó-kirovó ellátást adó redisztributív állami nyugdíjpillér, egy piaci vállalkozások által működtetett nyugdíj-megtakarítási számlákon alapuló, fedezeti jellegű második pillér, és a vállalati nyugdíjak alkotta, önkéntes harmadik pillér. Ebben a modellben a nyugdíjrendszereknek két célja van: a legtöbb idősnek biztonsági háló nyújtása, illetve az életszínvonal nyugdíjas korban történő megőrzéséhez jövedelemarányos ellátás garantálása. A világbankos jelentés szerint a magán megtakarítási számlák jobb megoldást jelentenek a jövedelemarányos ellátások nyújtására, mivel a magánszektor vállalkozói az állami szociális biztonsági adminisztrációnál magasabb megtérülési arányt érnek el a beruházások után. Az egyéni számlákkal azonban nem érhető el az állami felosztó-kirovó rendszerekben gyakran alkalmazott redisztribúció, ezért valami más módszerrel kell társítani őket, amely védelmet nyújt az alacsony keresetűeknek, illetve a rövid és gyakran féleszakadó munkakarrierrel rendelkezőknek. Ezenkívül a jelentés szerint a magán nyugdíjalapok a feltörekvő piacgazdaságokban fontos beruházási forrásként szolgálnak. Az ilyen alapok létrehozásával felgyorsítható a gazdasági növekedés és növelhető az általános életszínvonal. Az új nyugdíjreform melletti további érv volt, hogy a nyugdíjalapok igazgatásának a magánvállalatok kezébe adásával a nyugdíjasoknak nem kell az alacsony hatékonyságú és gyakran korrupt állami adminisztrációra hagyatkozniuk. A legtöbb fejlett országban jól működtették a felosztó-kirovó nyugdíjrendszereket, néhány fejlődő országban azonban komoly problémák voltak az állami irányítású rendszerek adminisztrálásában.

A kritikusok könnyűszerrel kérdőjelezték meg az új reform szószólóinak a legtöbb állítását. Először, szerintük a nyugdíjalapok nem teremtenek új beruházási forrásokat, mivel az egyéni nyugdíjalapokban képződő megtakarításokat valószínűleg ellensúlyozza az állami és más területeken létrejövő magán megtakarítások csökkenése. Így az egyéni magánszámlák létrehozása egyszerűen csak átcsoportosítja a megtakarításokat (Barr and Diamond, 2006: 30). Másodszor, a kritikusok kifogásolták az egyéni nyugdíj-megtakarítási számlák után jellemzően fizetendő magas adminisztrációs költségeket, rámutatva, hogy ezek jelentősen csökkentik a beruházások hozamát, Így ezek a programok a magán beruházási társaságok és nem a kis beruházók érdekeit szolgálják (Minns, 2001; Gill et al., 2005). Harmadszor, a kritikusok kimutatták, hogy a felosztó-kirovó rendszerek megreformálása hatékonyabb eszköz a nyugdíjrendszerrel kapcsolatos legfontosabb célok eléréséhez (Barr, 2005). E kritikák többnyire a korábbi felosztó-kirovó nyugdíjmodell mögötti szociáldemokrata gondolkodásban gyökereznek.

A viták ráirányították a figyelmet ezeknek az új reformoknak a gyökereire is. A reformokat egy finoman összehangolt kampány - ezt nevezi Tarrow (2005) "kampánykoalíciónak" - részeként a globális politikai szereplők transznacionális szövetsége is terjesztette. Az új nyugdíjreformok Latin-Amerikában, Közép- és Kelet-Európában és másutt történt bevezetését vizsgáló kutatók jobban megismerhették a globális politikai szervezetek szociálpolitikai szerepét. Müller (2003) szerint a globális politikai szereplők nagyobb befolyással rendelkeznek a globális politikai javaslatoknak jobban kiszolgáltatott, súlyosan eladósodott országokban. Madrid (2003) kimutatta, hogy a Világbank tanácsadó küldöttségének jelenléte átlagosan 20 százalékkal növeli a nyugdíjreform bevezetésének valószínűségét az adott országban. Weyland (2004) kutatócsoportot szervezett annak elemzésére, hogy a globális politikai szervezetek milyen szerepet játszanak a nyugdíj- és egészségpolitika alakításában Latin-Amerikában. A kutatócsoport több következtetést fogalmazott meg (Brooks, 2004; Demarco, 2004; Nelson, 2004; Pinheiro, 2004). Brooks kevés

kvantitatív bizonyítékot talált a nyugdíjpolitikák nemzetközi befolyásolására, de véleménye szerint a kvalitatív kutatás megfelelőbb módszer lehet a Világbank hatásának felderítésére. Valóban az a helyzet, hogy sok országtanulmány kimutatta a globális politikai szereplőknek a különösen az 1990 utáni nyugdíjreformokban gyakorolt befolyását. Brazíliában a globális szereplők névleges járulékfüggő nyugdíjrendszert vezettek be, amely egyéni számlákat hozott létre a felosztó-kirovó rendszeren belül (Pinheiro, 2004). Közép- és Kelet-Európában gyakran a globális politikai szereplők tették központi politikai kérdéssé a nyugdíjreformot, és éveket szántak az új programok megvalósításának támogatására (Orenstein, 2000). Így tehát gazdag arra vonatkozó szakirodalom született, hogy a globális politikai szervezetek világszerte jelentős szerepet játszanak a nyugdíjpolitikában, elsősorban a közepes jövedelmű fejlődő országokban.

Történelmi háttér: az ILO és a 2. világháború utáni globális nyugdíjpolitika

Bár az utóbbi időben megnőtt a globális nyugdíjpolitika iránti érdeklődés, maga a jelenség nem új (Orenstein, 2003). A globális nyugdíjpolitika kialakítását célzó törekvések a 2. világháború vége felé kezdődtek, mikor a szövetséges hatalmak vezetői azon munkálkodtak, hogy egy újabb háború kitörésének megelőzése érdekében jobban szabályozzák a világgazdaság működését. A politikai vezetők, például az amerikai Franklin Delano Roosevelt, meg voltak győződve arról, hogy a világgazdasági válság, az infláció és a szegénység hozzájárultak a németországi nácizmus és más szélsőséges politikai mozgalmak térhódításához. A szövetségesek egy újabb háború kitörésének megakadályozása érdekében több nemzetközi pénzügyi intézetet alapítottak a világgazdaság hatékonyabb szabályozására. Egy 1943-ban tartott magas szintű konferencia az ILO-t bízta meg a 2. világháború utáni szociálpolitikai rend kidolgozásával. Ez az új szociálpolitika az összes országot arra ösztönözte, hogy a társadalmi béke fenntartására állami irányítású nyugdíjrendszert, munkanélküli biztosítási rendszert, közegészségügyi rendszert és szociális segélyezési rendszert működtessen. Az ILO Philadelphiai Nyilatkozata fogalmazta meg az új globális szociálpolitikai rend programját. Az ILO az egyes országoknak a szociálpolitikai fejlesztésekben nyújtott tanácsadással, magas szintű regionális konferenciák szervezésével és az - állami működtetésű felosztó-kirovó nyugdíjrendszert is tartalmazó - új szociálpolitikai koncepció népszerűsítésével az egész világon energikusan terjesztette a programot. Az európai, észak-amerikai és latin-amerikai országokban már a 2. világháború előtt is voltak nyugdíjrendszerek. Ezeket most az ILO modellnek megfelelően átalakították. A világháború után világszerte gyorsan az állami működtetésű felosztó-kirovó rendszerek váltak általános gyakorlattá. Az ILO globális nyugdíjpolitikán belüli dominanciája a fejlett nyugati országok szakszervezeteinek térvesztése és a **neoliberális gazdaságpolitika** 1980-as évekbeli térnyerése következtében meggyengült, de még évek teltek el, amíg komoly kihívás érte az ILO nyugdíjkoncepcióját.

Az új nyugdíjreformok kialakulása

A nyugdíjpolitikában az első neoliberális kísérlet Chilében folyt az 1980-as évek elején. Chile Augusto Pinochet tábornok katonai diktatúrája alatt az úgynevezett "chicagói fiúk" - az USA vezető egyetemein tanult fiatal közgazdászok csoportja - vezetésével radikális gazdasági reformokat hajtott végre. Az amerikai egyetemek közül e téren különösen a University of Chicago szerepe volt jelentős, amely az 1950-es években az USA kormányának támogatásával képzési programot indított fiatal chilei közgazdászok számára. A program a neoliberális

közgazdászok káderképzőjévé vált, akik a diploma megszerzése után hazamentek dolgozni a Santiagói Katolikus Egyetemre (Valdes, 1995). Pinochet félkérte ezeket a közgazdászokat, hogy vegyenek részt a Chilében bevezetendő különböző reformok kidolgozásában és alkalmazásában. A tervezett reformok között volt a korábbi felosztó-kirovó rendszert az egyéni megtakarítási számlákon alapuló szisztémával felváltó nyugdíjreform. A neoliberális gazdasági körök örömmel fogadták a chilei nyugdíjreform-modellt. Az új chilei nyugdíjmodell jelentős érdeklődést keltett a többi latin-amerikai országban (Brooks, 2004; Weyland, 2004), más országokban azonban - különösen a politikai baloldalon - beárnyékolta a hírét a Pinochet rezsimhez fűződő kapcsolata.

Az 1980-as évek gyengélkedése után gyorsan nagyot javult a chilei gazdaság teljesítménye, és a többi latin-amerikai ország kezdte komolyan fontolóra venni a chilei nyugdíjreform követését. Ezzel egy időben nagy nemzetközi szervezetek - például a Világbank, az Amerikai Fejlesztési Bank (De Oliveira, 1994) és az ENSZ Latin-Amerikai Gazdasági Tanácsa - elkezdték támogatni ezeket a reformokat (Müller, 2003). Csatlakoztak hozzájuk a chilei reformerek és a nyugdíjalapok irányítói, akik nemzetközi konferenciákat szerveztek a chilei reformok reklámozására és tanácsadókként működtek szerte Latin-Amerikában és azon kívüli országokban is (Brooks, 2004). 1994-ben a Világbank publikálta *Az időskori válság elkerülését*, jelezve, hogy teljes egészében támogatja az új nyugdíjreformot, és bemutatott egy új, rugalmasabb reformsablont, amely a nemzeti nyugdíjrendszer részeként tartalmazta a magán nyugdíj-megtakarítási számlás rendszert.

Jelentős kutatási tevékenység és a nemzetközi gazdasági közösség nagyhatalmú tagjai támogatásával *Az időskori válság elkerülése* gyorsan a Világbank javaslatainak alapjává vált, és a jelentés szerzői világszerte a Világbank nyugdíjreformokkal kapcsolatos tanácsadói lettek. A jelentést a Világbank akkori vezető közgazdásza, Larry Summers rendelte meg és Nancy Birdsall kutatási igazgató felügyelte az elkészítését. A fő szerző Estelle James közgazdász volt. A Világbanknak más szervezeteket is sikerült megnyernie a vállalkozáshoz. A támogatók közül különösen jelentősek voltak a regionális fejlesztési bankok, például az Amerikai Fejlesztési Bank és az Ázsiai Fejlesztési Bank. Ezen kívül a Világbank szoros kapcsolatokat épített ki az Egyesült Államok bilaterális segélyszervezetével, az USA Nemzetközi Fejlesztési Hivatalával (USAID), amely a közép- és kelet-európai átmeneti országokban alkalmazandó költségvetési reformstratégiája részeként tekintett az új nyugdíjreformra (Snellbecker, 2005). A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) szintén támogatta a tagországaiban - és azokon kívül is - az új nyugdíjreformot elősegítő erőfeszítéseket.

1990 elejétől a világon több mint 30 országban hajtottak végre a chilei modell és a Világbank többpilléres modellje által ösztönzött nyugdíjreformokat. Ezek az országok túlnyomórészt két régióból, Latin-Amerikából és Közép-Kelet-Európából kerültek ki. Afrikában Nigéria volt az első reformer 2004-ben, Dél-Afrika pedig 2007-ben éppen a nyugdíjreform bevezetését fontolgatta (Republic of South Africa National Treasury, 2007). E reformok növekvő ázsiai befolyását jelezte, hogy 2004-ben Tajvan is bevezette az új nyugdíjreformot. Az 1. táblázat mutatja, hogy az egész világon 2006 végéig mely országok vezették be az új nyugdíjreformot.

1. táblázat: Új nyugdíjreformok a világban típus szerint

Helyettesítő	Vegyes	Párhuzamos
Chile 1981	Svédország 1994	Egyesült Királyság 1986
Bolívia 1997	Kína 1998	Peru 1993
Maxikó 1997	Magyarország 1998	Argentína 1994
El Salvador 1998	Lengyelország 1999	Kolumbia 1994
Kazahsztán 1998	Costa Rica 2001	Uruguay 1996
Dominikai Köztársaság 2001	Lettország 2001	Észtország 2001
Nikaragua 2001	Bulgária 2002	Litvánia 2002
Koszovó 2001	Horvátország 2002	
Nigéria 2004	Oroszország 2002	
Tajvan 2004	Macedónia 2002	
	Szlovákia 2003	
	Románia 2004	
	Üzbegisztán 2004	

Források: Orenstein (2000), Madrid (2003), Müller (2003), Palacios (2003), Fultz (2004), Becker et al. (2005), Holzmann and Hinz (2005), Orifowomo (2006),és WB, IDB és USAID weboldalak.

A táblázat három, helyettesítő, vegyes és párhuzamos típusú csoportba sorolja a benne szereplő országok reformjait. A *helyettesítő reformok* teljesen megszüntetik és egyéni nyugdíj-megtakarítási számlás fedezeti rendszerrel helyettesítik a szociális biztonsági típusú rendszereket. E típusban eltörlik a korábbi felosztó-kirovó nyugdíjrendszert; a munkaerőpiacra újonnan belépő minden dolgozó csak egyéni nyugdíj-megtakarítási számlára fizet járulékot; a régi rendszerben nyugdíjjogosultságot szerzők lehetőséget kapnak arra, hogy a korábban befizetett járulékaik valamilyen beszámításával átlépjenek az új rendszerbe. A nyugdíjkorhatárhoz közel állók jellemzően a fokozatosan felszámolandó régi, felosztó-kirovó rendszerben maradnak. A közép-kelet-európai országokban legjellemzőbb *vegyes reformok* részlegesen helyettesítik a korábbi szociális biztonsági típusú rendszert az egyéni számlás megoldással. A vegyes rendszerben a résztvevők járulékai megoszlanak a karcsúsított felosztó-kirovó rendszer és az egyéni számláik között, mindkettőbe fizetnek és később majd mindkettőből kapnak nyugdíjat. A *párhuzamos reform* egymás mellett működteti mindkét típusú rendszert és egyéni választásra bízza, hogy melyikben akarnak részt venni. A dolgozók dönthetnek a felosztó-kirovó rendszerben maradás mellett, vagy választhatják azt is, hogy a járulékaik egy bizonyos hányadát átirányítják egy magán megtakarítási számlára. A három közül általában a helyettesítő típusú reform eredményezi a legradikálisabb változást, míg a párhuzamos reformok valószínűleg csak kisebb magánnyugdíj-rendszereket hoznak létre.

A Chiléből induló új nyugdíjreformok először Latin-Amerikában terjedtek el, utána pedig a Világbank és az USAID vezette globális politikai szereplők erőteljes támogatásával megjelentek Közép-Kelet-Európában is, először 1998-ban Bulgáriában. Britannia és Svédország komolyabb külső tanácsadás nélkül hajtotta végre a nyugdíjreformját. Sok ázsiai, afrikai és közel-keleti ország komolyan fontolgatni kezdte a változtatást és az 1990-es évek végén és a 2000-es években sokan hozzá is láttak a nyugdíjreform megvalósításához. Ezt a Világbank Intézet hathatósan

támogatta azzal, hogy számos szemináriumot szervezett ezekben a régiókban a nyugdíjreform népszerűsítésére (interjú Gustavo Demarcoval, World Bank Institute, 2004). Bár kezdetben csak Latin-Amerikát és Közép-Kelet-Európát érintő regionális fejleménynek tekintették az új nyugdíjreformot, az utóbbi időben nyilvánvalóvá vált, hogy az egész világra kiterjedő és globális következményekkel járó trendről van szó.

A politika terjesztésének módszerei

Hogyan segítették a globális politikai szereplők az új nyugdíjreform terjesztését és a világon több mint 30 országban történt bevezetését? A globális politikai szereplőknek jelentős kihívást jelent az állami nyugdíjpolitikák befolyásolása, mivel nincs semmilyen, az országok belpolitikai döntéseivel kapcsolatos formális vétójoguk (Tsebelis, 2002). Ezért a globális politikai szereplők közvetettebb befolyásolási módszereket kénytelenek használni. Ezek a módszerek jellemzően két nagyobb kategóriába, a kényszerítésbe és meggyőzésbe sorolhatók. A kényszerítő módszerekbe tartoznak a kölcsönökkel és szervezeti tagságokkal kapcsolatos *előfeltételek*, amelyek révén a globális politikai szereplők olyan körülményeket teremthetnek, amelyek között egy ország hozzájuthat vagy nem juthat hozzá bizonyos forrásokhoz vagy lehetőségekhez. Például a nemzetközi pénzintézetek gyakran kötik feltételekhez az általuk nyújtott kölcsönt a belpolitika, benne a nyugdíjpolitika befolyásolására. A meggyőzési módszerek közé tartozik az értelmezési vagy normatív befolyásolás, például a nyugdíjrendszer válságára vonatkozó új probléma-értelmezésekkel és megközelítésekkel, új megoldási javaslatokkal, illetve ezzel összefüggésben igyekeznek rávenni az országon belüli politikai döntéshozókat arra, hogy új módon kell szemlélni a dolgokat (Barnett and Finnemore, 2004). A meggyőzés különösen hatásos lehet akkor, ha a globális politikai szereplők hasonló módon gondolkodó partnerekre találnak az országon belül (Chwieroth, 2007).

Bár a kutatók között vita folyik a kényszerítés és meggyőzés befolyásoló szerepének relatív fontosságáról (Kelley, 2004), gyakran együttesen használják a két módszert (Johnson, 2008) és sokszor úgy, hogy nem könnyű elkülöníteni egymástól a két szálat (Epstein, 2008). Mindez különösen relevánssá teszi Jacobynak (2004) a globális politikai szereplők *befolyásolási mechanizmusait* feltérképező tipológiáját (lásd még Tarrow, 2005). Jacoby szerint a globális politikai szereplők négy különböző befolyásolási mechanizmust használnak. Az első az "inspirálás", mikor a globális politikai szereplők új reformötletek kialakításával és terjesztésével keresik az állami testületek befolyásolásának lehetőségeit. A második az "anyagi támogatás", ekkor a globális politikai szereplők a reform elfogadásához kötött támogatást kínálnak fel. A harmadik a "partnerség", mikor a globális politikai szereplők az országon belüli politikai szövetségeseiket támogatják. A negyedik a "helyettesítés", mikor a globális politikai szereplők az országon belüli szereplők együttműködése nélkül próbálják meg kikényszeríteni az általuk támogatott megoldás elfogadását. A globális politikai szereplők általánosan használták az inspirálást, anyagi támogatást és helyettesítést az új nyugdíjreformok elfogadtatására.

A globális nyugdíjpolitika hívei általában több módszert használnak a saját nyugdíjreform-elképzeléseik terjesztésére. Először, nyugdíjpolitikai koncepciót, metrikát, problémaértelmezést és megoldásokat alakítanak ki. Másodszor, publikációk, konferenciák és szemináriumok révén terjesztik ezeket az új elgondolásokat. Harmadszor, helyi partnereket keresnek, akikkel együttműködhetnek, és forrásokat biztosítanak számukra az álláspontjuk pozíciójának erősítésére.

Negyedszer, finanszírozzák az új nyugdíjreformot tervező kormánycsapat munkáját. Ötödször, technikai segítséget nyújtanak a reformot előkészítő csapatnak. Hatodszor, tartós támogatást adnak a reform bevezetéséhez. Az alábbiakban reform esettanulmányokkal mutatjuk be e mechanizmusok működését.

Országpéldák

Kazahsztán példázza azt az esetet, mikor a Világbank és az USAID a kormány vezetőinek meggyőzésével elérték a nyugdíjreform politikai döntéshozatalba való becsatornázását, feltételekhez kötött kölcsönöket használtak a reform napirenden tartásához és később tartós segítséget nyújtottak a reform alkalmazásához. Kazahsztán 1996-ban kezdett gondolkozni az új nyugdíjreformról, miután a Központi Bank elnöke, Grigori Marchenko részt vett egy Világbank által finanszírozott szemináriumon, ahol meghallgatta José Piñerának, a korábbi chilei munkaügyi miniszternek és a chilei reformok atyjának az előadását. Marchenko az Almatiba való visszatértét követően leállította a korábban általa elindított reformmunkálatokat és előkészületeket tett az új reformelképzelések Kazahsztánban való alkalmazására (interjú a szerzővel, 1998. július). Rávette az ország elnökét a reform tervezésével megbízott reformtestület felállítására, amely 1997-ben fejezte be a munkáját. Kazahsztán az USAID és a Világbank segítségével elkészítette a reformtörvény-javaslatot és országos reklámkampányt folytatott annak érdekében, hogy a privatizálással és beruházási társaságokkal szemben szkeptikus lakossággal elfogadtassa a reformot. A kazah parlament annak fenyegetésében fogadta el a reformtörvényt, hogy ellenkező esetben az elnök feloszlatja az országgyűlést. A Világbank végül 300 millió dolláros kölcsönt nyújtott az országnak az új rendszerre való átállás finanszírozására, az USAID pedig jelentős technikai segítséget adott ahhoz, hogy nyolc év alatt befejezzék a teljes átállást (lásd Orenstein, 2000).

Magyarország esete is mutatja a Világbank és a USAID meghatározó szerepét az új nyugdíjreform napirendre kerülésében és a jelentős hazai ellenállással szembeni megvalósításában. Magyarország 1995-ben kezdett el gondolkozni a nyugdíjreformról, mikor Bokros Lajost nevezték ki pénzügyminiszternek, aki megkezdte a liberális gazdasági reformokat tartalmazó "Bokros-csomag" előkészítését. Bokros egy kis munkacsoportot hozott létre a pénzügyminisztériumon belül a nyugdíjreformtervek kidolgozására. A csoport jelentős anyagi és intellektuális támogatást kapott a Világbanktól és a USAID-től. A munkacsoport 1996-ra teljesen kidolgozott tervet készített a nyugdíjreform magyarországi bevezetésére. Mikor az ügy holtpontra jutott a pénzügyminisztérium és a munkaügyi minisztérium közötti viták következtében, Magyarország egy új pénzügyminiszter kinevezésével úgy döntött, hogy a pénzügyminisztérium új nyugdíjreform-javaslatain alapuló új reformváltozatot valósítja meg. A Világbank és a USAID ehhez az új programhoz is hatalmas technikai és pénzügyi támogatást nyújtott. A Világbank ahhoz a szokatlan lépéshez folyamodott, hogy két vezető nyugdíjszakértőjét küldte a magyarországi nyugdíjreform előkészítését végző minisztériumközi munkacsoportba. Ezek a szakérték az új nyugdíjreform tervezése közben napi kapcsolatban álltak a kormány képviselőivel és közvélemény-kutatásokkal, reklámkampányokkal, a világ vezető szakértőinek csatasorba állításával segítséget nyújtottak a reform magyarországi elfogadtatását célzó átfogó stratégia kidolgozásához, és segítették a reformjavaslat megszövegezését is. Az országon belüli érdekcsoportokkal folytatott számos konzultáció és tárgyalás után 1998-ban fogadták el a

reformot Magyarországon. Az USAID a reform elfogadása után még sok évig folytatta a segítségnyújtást és tanácsokat adott a nyugdíjalapok szabályozására.

Kína újabb példát szolgáltat a globális politikai szereplők értelmezésbeli befolyásának mértékére. Kína 1997-ben a Világbank tanácsadóinak közreműködésével megreformálta a nyugdíjrendszerét. Bár a reform végrehajtása problémákba ütközött, mivel egyes tartományi adminisztrációk elégtelen mértékben vagy egyáltalán nem finanszírozták az egyéni számlákat (China Economic Research and Advisory Programme, 2005: 1), Kína késznek mutatkozik az új nyugdíjreform végig vitelére. Kína már az 1990-es évek elejétől folyamatosan tervezgette a nyugdíjrendszere megreformálását, de a későbbi fejlődést erősen befolyásolta a Ramgopal Agarwala vezetésével 1995-ben készült jelentés (Piggott and Bei, 2007: 15). A Kína számára az *Időskori válság elkerülése* szellemében többpilléres rendszer bevezetését javasló jelentést megvitatták, majd az 1997/26. számú körlevélben elfogadták a vezető kínai politikusok, amely nyomán létrehoztak egy második, fedezeti elven működő nyugdíjpillért (Piggott and Bei, 2007: 19). Kína több más globális politikai szereplőtől, köztük az ILO-tól is kért tanácsot, de ezek közül a Világbank gyakorolta messze a legnagyobb befolyást. Az Ázsiai Fejlesztési Bank azzal támogatta Kínában a többpilléres nyugdíjmodell meghonosítását, hogy 2001-ben a fedezeti nyugdíjrendszer működését modellező kísérleti programot finanszírozott Lioningban (Piggott and Bei, 2007: 13). Bár Kína kétségkívül maga hozta meg a szociális biztonsági rendszere jövőjére vonatkozó döntéseit, a gondolkodását a Világbank alakította. A további reformmunkálatokban és a reform végrehajtásában egy összehangolt kampány részeként több globális politikai szereplő segédkezett.

Latin-Amerikában először Peru követte Chilét az új nyugdíjreform elfogadásában. Peru 1992 decemberében, az *Időskori válság elkerülése* publikálása előtt fogadta el az első reformrendeletét, ezt néha annak bizonyítékaként említik, hogy az új nyugdíjreform-folyamat a globális politikai szereplők részvétele nélkül ment végbe. A chilei gazdasági tanácsadók, különösen a korábbi munkaügyi miniszter, José Piñera, azonban nagy befolyással rendelkeztek Peruban. Piñerát azzal bízták meg, hogy vegye rá a perui elnököt, Alberto Fujimorit az új nyugdíjreform elfogadására (Rofman, 2007: 3). A chilei modell erős befolyása következtében a perui reform nagyon hasonlított a chileihez, bár itt a dolgozók választhatták azt a lehetőséget is, hogy az állami rendszerben maradnak. A perui nyugdíjrendszernek nagyon alacsony a lefedettségi aránya, az összmunkaerőnek csak a 12 százaléka tartozik a rendszerbe. Peruban a Világbank nem vett részt a reform tervezésében, de egy szerkezeti kiigazításokat támogató 1992-es és egy szintén 1992-es, a pénzügyi rendszer korszerűsítését célzó kölcsönnel segítette a nyugdíjrendszer működését. A nyugdíjreform támogatására adott 1996-os kölcsön annak eszközeként szolgált, hogy többek között a monitorozás és auditálás fejlesztése, illetve a dolgozók mindkét rendszerben való egyenlő kezelése érdekében a nyugdíjrendszerén belüli fontosabb változtatásokra ösztönözze Perut (Rofman, 2007: 10). A perui példa mutatja, hogy a Világbank még abban a néhány latin-amerikai fejlődő országban is fontos támogató szerepet játszott a reform végrehajtásában és kiigazításában, ahol 1994 előtt döntöttek a reform bevezetéséről.

A globális nyugdíjpolitika határai

A korábbiakban annak bemutatásával foglalkoztunk, hogy a globális politikai szereplők mekkora szerepet játszottak az új nyugdíjreform több mint 30 országban történt elfogadásában. Ennek a befolyásnak azonban megvannak a határai. Ebben a részben három olyan esetet vizsgálunk meg, amelyek megmutatják a globális politikai szereplők befolyásának határait, illetve a hazai politikai tényezők változatlanul fontos szerepét a nyugdíjrendszerek alakításában.

Néha Brazília példását használják a globális politikai szereplők nyugdíjreformokra gyakorolt korlátozott mértékű befolyásának szemléltetésére (Weyland, 2005). Bár az országban felmerült az új nyugdíjreform Világbank támogatásával történő bevezetése, Brazília e helyett mégis egy *névleges járulékfüggő* nyugdíjrendszer elfogadása mellett döntött, amely felosztó-kirovó finanszírozású marad, de "névleges" egyéni számlákon írja jóvá a járulékbefizetéseket. Ezt a nyugdíjrendszereken belüli újítást először Svédország alkalmazta 1994-ben. Az új szisztémának három funkciója van: a) szorosan a járulékokhoz köti a juttatásokat, b) átláthatóságot biztosít a haszonélvezőknek, akik nyomon követhetik az egyéni számlájuk alakulását, és c) visszatartja a kormányokat a jövőre vonatkozó túlzott ígéretektől. Az egyéni számlák általában az összes járulék és így az átlagbérek átlagos növekedésével összhangban levő kamatrátát nyújtanak. A Világbank és más globális politikai szereplők jelentős nyomást gyakoroltak Brazíliára a többpilléres rendszeren alapuló új nyugdíjreform elfogadására. A Világbank Brazíliában 1997-ben kezdett el dolgozni a nyugdíjreformon. Addigra a kormány részvételével már folyt egy éles vita arról, hogy megváltoztassák-e a brazil alkotmányban rögzített nyugdíjszámítási szabályokat (Pinheiro, 2004: 128). A brazil kormány 1997-ben munkacsoportot hozott létre egy radikálisabb nyugdíjreform vizsgálatára és a Világbank modelljének elemzésére. Az 1997-1998-as nemzetközi pénzügyi válság nyomán problémássá vált az országban egy új nyugdíjrendszerre történő átállás finanszírozása. A kormány arra a következtetésre jutott, hogy a magánszámlák túlzottan megterhelnék az ország pénzügyi rendszerét, és úgy döntött, hogy inkább a névleges járulékfüggő rendszert vezeti be 1999-ben, amely "a Világbank által a brazil technikai szakértő-csoport részvételével szervezett szemináriumokon és tanfolyamokon terjesztett" elképzeléseken alapul (Pinheiro, 2004: 135). A reform elnyerte a Valutaalap, a Világbank és az Amerikai Fejlesztési Bank támogatását (Melo, 2004).

Brazília példája mutatja, hogy az országok nem mindig alkalmazzák a globális politikai szereplők Világbank által vezetett szövetsége által ajánlott megoldásokat. Láthatjuk azt is, hogy a globális politikai szereplők tekintettel lehetnek az ország sajátos körülményeire, és mikor nem lehetséges az általuk preferált javaslat elfogadtatása, akkor más megoldásokat is megvizsgálnak. A Világbank felfogása szerint a névleges járulékfüggő nyugdíjrendszer egy lépés az egyéni nyugdíj-megtakarítási számlák irányába, mivel megteremti a járulékfizetések egyéni nyilvántartásának információs rendszerét és a rendszer átalakítható fedezeti elven működő nyugdíjbiztosítássá. Két másik eset azonban azt mutatja, hogy az új nyugdíjreform bevezetését támogató, Világbank vezette szövetség legalább két teljes kudarcot volt kénytelen elkönyvelni az országok nyugdíjpolitikájának befolyásolása terén: Szlovéniában és Koreában az erős politikai ellenállásnak sikerült megakadályoznia az ajánlott reformok elfogadását. Hasonló történet zajlott az itt most nem tárgyalt Venezuela esetében is. A globális politikai szereplők mindhárom esetben hatalmas kampányt szerveztek az új nyugdíjreform bevezetéséért, de ezt sikeresen akadályozták meg a javaslatokat elvető hazai politikai vezetők. Mindennek az a tanulsága, hogy az új

nyugdíjreform elfogadásához a globális politikai szereplők mellett szükség van az adott országokon belüli együttműködő partnerekre is.

Szlovéniában a Világbank aktívan részt vett a reformmal kapcsolatos vitákban és előkészületekben, de nem tudta elfogadtatni a törvényhozással az egyéni magán-megtakarítási számlákat is tartalmazó javaslatait. Bár a munkaügyi miniszter, Tone Rop kezdetben erősen elköteleződött az új nyugdíjkoncepció mellett (interjú Dusan Kidriccel, szlovén gazdasági minisztérium, 1998. május 11.), a kormány végül feladta az új nyugdíjrendszer megvalósítására vonatkozó terveit (Stanovnik, 2002: 49). E döntés hátterében egyrészt a globális politikai szereplők által adott tanácsok elutasítása, másrészt a hazai munkaerő-mobilizálást akadályozó veszélyek és a szlovák pénzügyminisztérium kritikája álltak (Stanovnik, 2002: 57). A Világbank az 1990-es évek közepén erőteljesen támogatta Tone Ropot az új szlovén nyugdíjreform-rendszert tárgyaló kormányzati Fehér Könyv elkészítésében. A Világbank sokféle módon segítette Szlovéniában az új nyugdíjreform elfogadását. Pénzt adott a reform-előkészületekhez és finanszírozott egy Ljubljanában 1997 októberében a Fehér Könyvről tartott nagy konferenciát (a Fehér Könyvet 1997 novemberében publikálták). Ezen kívül Svájcba és Hollandiába utaztatott szlovén parlamenti képviselőket a magán nyugdíjalapok tanulmányozására. Más globális politikai szereplők ellenezték az új nyugdíjreform szlovéniai bevezetését, közülük különösen fontos volt az EU PHARE programja által támogatott, a nyugdíjrendszerek működésével kapcsolatban a hagyományosabb kontinentális európai megközelítést valló francia tanácsadó-csoport ellenvéleménye (Stanovnik, 2002: 42-5). Olasz hivatalos személyek is felhívták a figyelmet az új nyugdíjreform politikai veszélyeire: néhány évvel korábban Olaszországban hatalmas tiltakozást váltott ki a nyugdíjrendszer megreformálására irányuló szándék, ami végül a reformterv visszavonásához vezetett. Vezető szlovén nyugdíjszakértők, a pénzügyminiszter és a reformtervek ellen 1998 elején több demonstrációt szervező Szlovén Szabad Szakszervezetek Szövetsége is ellenezték az új nyugdíjreformot (Stanovnik, 2002: 48-9; interjú Dusan Semoliccal, Szlovén Szabad Szakszervezetek Szövetsége, 1998. május 13.). Végül a reform első számú szlovén támogatója, Tone Rop, az ellenállás hatására feladta az egyéni magánszámlás rendszer bevezetésére irányuló tervet.

Korea újabb példát nyújt arra az esetre, mikor a globális politikai szereplők erőteljes intervenciója ellenére nem vezették be a reformot. Yang (2004: 197-8) leírja, hogy az új reformelképzeléseket 1995-1996-ban a Kim Young Sam kormány idején koreai kormányhivatalnokok terjesztették elő, és a koncepciót 1996-ban Köznyugdíj Fejlesztési Terv címmel publikálták is. A dokumentum kétszintű nyugdíjrendszert vázolt fel: egy, a szegényeknek alacsony szintű ellátást nyújtó alapnyugdíj-rendszert és egy, az Egyesült Királyság modelljén alapuló nagy fedezeti rendszert. A tervet ellenezték az Egészségügyi és Jóléti Minisztérium és az Országos Nyugdíjszövetség hivatalnokai. A kormány megkísérelte, hogy a miniszterelnök vezette Országos Szociális Biztonsági Tanácson keresztül közvetítsen a vitában. A Tanács végül kiállt az eredeti Köznyugdíj Fejlesztési Terv mellett. 1997-ben azonban Korea nagy pénzügyi válságot élt meg és az 1997. decemberi választások nyomán a veterán demokrata disszidens, Kim Dae Jung lett az ország elnöke. Kim Dae Jung ellenezte az új nyugdíjreformot (Yang, 2004: 199). A Világbank egy 2 milliárd dolláros, szerkezetkiigazításra adott kölcsön nyújtásával interveniált és megpróbálta befolyásolni a koreai nyugdíjreform-vitát. Javasolta az egész kormányzatot képviselő munkacsoport felállítását, amely kidolgozza az alapnyugdíjból és a keresetarányos ellátást nyújtó, fedezeti elven működő, magánvállalatok által működtetett komponensből álló nyugdíjrendszer tervét tartalmazó Fehér Könyvet (Yang, 2004: 201). A kormány 1998

decemberében létrehozta a nyugdíjreform munkacsoportot, de csak ímmel-ámmal foglalkozott az új nyugdíjreformmal. A koreai eset azért érdekes, mert szemlélteti, hogy a hazai vezetőknek elég hatalmuk van a globális politikai szereplők legszélsőségesebb befolyásolási kísérletének az elhárítására is (Yang, 2004: 2002). A nyugdíjreform-viták később, 2003 és 2005 között, más résztvevőkkel és más reformjavaslatokkal tovább folytatódtak Koreában. A Világbank és az OECD a fedezeti nyugdíjrendszer bevezetését támogatta, az ILO viszont a meglevő rendszeren belüli változtatásokat javasolt. A kötelező egyéni számlák (azaz a kötelező, elkülönült egyéni számlákon alapuló nyugdíjprogram) továbbra sem játszik komolyabb szerepet a helyi politikai szereplők nyugdíjreformra vonatkozó elképzeléseiben (Chong-Bum, 2005).

E fejezet bemutatta, hogy a globális politikai szereplők óriási befolyása és tekintélye ellenére az országokon belüli helyi szereplők rendelkeznek a nyugdíjreformmal kapcsolatos vétóhatalommal és bizonyos körülmények között hatékonyan ellen tudnak állni a külső nyomásoknak. A viszonylag kis számú ilyen eset - mikor a globális politikai szereplők az általuk folytatott nagyarányú kampány ellenére sem tudták elérni a javaslataik törvénybe iktatását - azonban azt jelzi, hogy nem túl gyakori a befolyásolással szembeni határozott ellenállás.

A globális nyugdíjpolitikán belül kialakuló viták

Bár a globális politikai szereplők Világbank vezette szövetsége a világon sok országban támogatta az új nyugdíjreformot, hiba lenne, ha egyoldalúan az együttműködésüket hangsúlyoznánk és megfeledkeznénk a globális politikai szereplők közötti ellentétekről. A Világbank vezette koalíció különböző nemzetközi és nemzeti fórumokon folyamatos vitában állt az ILO-val. Míg a Világbank az új nyugdíjreform energikus szószólójaként szerepelt, az ILO a legtöbb ország számára továbbra is a felosztó-kirovó rendszeren belüli reformot tartotta megfelelő megoldásnak. Az utóbbi években az ILO-t annak elfogadására kényszerült, hogy a fedezeti nyugdíjprogram az országos nyugdíjrendszerek legitim része lehet (Gillon et al., 2000). Az ILO azonban a legtöbb konkrét esetben továbbra is kritizálta ezeket a reformokat. 2004-ben az ILO közép-kelet-európai irodája kiadott egy jelentést, amely azt állította, hogy a közép-kelet-európai országokban működő új nyugdíjalapok vagy negatív, vagy az egyszerű bankbetétekénél alacsonyabb hozamot produkálnak (Fultz, 2004).

A Világbankon belül is folytak viták. A bank vezető közgazdásza, Joseph Stiglitz, közismerten ellenezte a Világbank nyugdíjreformra vonatkozó álláspontját és tevékenységét, és 1999-ben konferenciát szervezett a nyugdíjreformokkal kapcsolatos "tíz mítosszal" foglalkozó tanulmánya megvitatására (Orszag and Stiglitz, 2001). 2005-ben és 2006-ban a Világbank a bank nyugdíjpolitikai tevékenységének egy-egy aspektusával foglalkozó három könyvet adott ki. Gill et al. (2005) bírálták a latin-amerikai nyugdíj-megtakarítási számlás rendszerekben alkalmazott magas biztosítási díjakat, és megkérdőjelezték az új nyugdíjreformok megfelelő előkészítését. Barr (2005) a fedezeti elvű egyéni számlák bevezetése helyett a felosztó-kirovó rendszerek megújítását javasolta. A Világbank Független Értékelő Csoportja (WB, 2006) szintén kiadott egy, a bank nyugdíjpolitikájával szemben kritikus jelentést, azt állítva, hogy a Világbank ráerőltette az új nyugdíjreformot a megfelelő pénzügyi forrásokkal és adminisztratív kapacitással nem rendelkező országokra, ami potenciálisan katasztrofális következményekkel jár.

Láthatjuk, hogy a Világbank és más globális politikai szereplők sem tekinthetők stabil és alternatíva nélküli álláspontot képviselő monolit szervezeteknek. A globális politikai szereplők e helyett inkább különböző versengő álláspontok közötti viták terepei, és gyakran találhatunk a soraikban a szervezet működését kritizáló embereket. Ezek az egymással vitatkozó nézetek megjelenhetnek egy időben, vagy a szervezetek politikája a külső nyomások és a belső viták hatására változhat az idők folyamán. A Világbank új nyugdíjreformmal kapcsolatos véleményét azonban nem változtatták meg lényegesen ezek a belső viták. A reform bankon belüli ellenzői mind ez idáig elveszítették a bank politikájának irányításáért folyó küzdelmet. Holzmann és Hinz (2005) egyszerre cáfolták és fogadták el a Világbank tevékenységére vonatkozó bírálatok egyes elemeit, és egy olyan rugalmasabb stratégiát javasoltak, amely fő vonalaiban tovább viszi a bank korábbi nyugdíjpolitikáját és az új nyugdíjreform melletti erős elkötelezettségét.

Alulról felfelé (bottom-up) megközelítés

Bár az új nyugdíjreform elterjesztésére irányuló politikai folyamat jórészt felülről lefelé (top-down) jellegű volt, az alulról felfelé megközelítés segíti a globális nyugdíjpolitika alakulásának megértését. A társadalmi mozgalmak, nem kormányzati szervezetek és egyéb társadalmi szereplők széles körűen és aktívan részt vettek az országokon belüli nyugdíjvitákban, a témáról folyó, határokon átívelő diskurzusból azonban feltűnően hiányoztak. Mivel a véleményük szerint a nyugdíjreformok hatása országon belüli, a társadalmi szereplők jellemzően az országokon belülre koncentrálták a tevékenységüket. Az egyetlen fontosabb kivételt az egyéni szakértők és az episztemikus közösségek szerepe jelenti. Az új nyugdíjreformra vonatkozó elképzeléseket még a Chilébe és a világ más részeibe való exportálásuk előtt független kutatók és szakértői közösségek dolgozták ki. A független szakértők a későbbiekben lehetőséget kaptak a reformokat alkalmazó országokban folytatott munkára, illetve a vezető globális szereplők - például a Világbank vagy az ILO - nyugdíjpolitikájának formálására. Ez azt mutatja, hogy az alulról felfelé történő befolyásolás fontos szerepet játszhat a globális politika menetrendjének alakításában (bár a szárazföldi aknák elleni kampány jobb példa lehet erre). De milyen feltételek mellett határozhatják meg a társadalmi mozgalmak a globális szereplők politikáját? E kérdés a komparatív politikai kutatás fontos témáját jelenti. A globális nyugdíjpolitikára vonatkozó tapasztalatok azt mutatják, hogy léteznek ezzel kapcsolatos lehetőségek, de csak kevés szervezetnek vannak megfelelő erőforrásai és hajlandósága globális politikai kampányok folytatására.

Következtetések

Az e tanulmányt tartalmazó kötet második fejezetében Deacon megjegyzi, hogy a Világbank meghatározta szociális menetrendet az utóbbi években erősödő támadások érik az - amint ő nevezi őket - radikális jobboldal, radikális baloldal és a radikális Dél részéről. Bár az elemzők a reformokat bevezető országok tapasztalatai alapján megfogalmazódó erősödő kritikák fényében megkérdőjelezik az új nyugdíjreform-trend tartósságát, e tanulmány szerzője megkockáztatja azt a jóslatot, hogy az elkövetkező 10-20 évben továbbra is az új nyugdíjreform-trend fogja meghatározni a globális nyugdíjpolitikát. Először is, a belső és külső viták ellenére tovább folyik az új nyugdíjreformok bevezetésére irányuló koalíciós kampány. Másodszor, az elmúlt néhány évben az első afrikai ország (Nigéria) és egy újabb vezető ázsiai gazdaság (Tajvan) is bevezette

az új nyugdíjreformot. Mivel az - esetleg a globális politikai szereplők által is támogatott - társadalmi tanulás folyamatain keresztül egy ország gyakran tanul a szomszédjaitól, e reformvonulat az elkövetkező években várhatóan tovább terjed Afrikában, a Közel-Keleten és Ázsiában. Harmadszor, a fejlődő országok folytatják az új nyugdíjreform esetleges bevezetésével kapcsolatos vizsgálódásaikat. Negyedszer, bár az új nyugdíjreformot az USA-ban (2005-ben) és sok más fejlett OECD országban is elutasították, a reform a politika napirendjén maradt és nem lehet figyelmen kívül hagyni. Ha bármelyik fejlett ország elfogadja az új nyugdíjreformot, annak jelentős hatása lesz a világ többi részére.

Összegzés

- A globális politikai szereplők jelentős szerepet játszanak a nyugdíjpolitikának a világ országaiban történő alakításában.
- Az új nyugdíjreform bevezetését célzó kampány jó példa arra, amit, például Woods (2006), Deacon (e könyv 2. fejezete) globális kormányzati hálózatnak vagy koalíciónak neveznek.
- Bár a globális nyugdíjpolitika kezdete a 2. világháború után az ILO-hoz kötődött, a Világbank új nyugdíjreformmal kapcsolatos kampánya megszüntette az ILO dominanciáját a globális nyugdíjpolitikában és fokozta a nyugdíjrendszerek tervezésében gyakorolt nemzetközi befolyás szerepének tudatosulását.
- A tanulmányban bemutatott bizonyítékok alapján láthattuk,hogy a globális politikai szereplők hatékonyan érvényesítették a befolyásukat az európai, ázsiai és latin-amerikai országok nyugdíjreformmal kapcsolatos döntéseiben. Már feltűntek az első afrikai esetek is.
- A globális politikai szereplők változatos befolyásolási mechanizmusokat használnak a céljaik elérésére, például a normák meghatározását, a meggyőzést és a gazdasági ösztönzők alkalmazását. Bár a globális politikai szereplők befolyásának megvannak a határai és a reformok elfogadtatásához és alkalmazásához együttműködő belső partnerekre van szükség, a globális politikai szereplők meghatározó szerepet játszottak az új nyugdíjreform több mint 30 országban történt bevezetésében.
- Bár egyes elemzők úgy vélik, hogy az új nyugdíjreformok előnyeiről és hátrányairól szóló vita a jövőben lelassítja vagy megállítja a reformtrendet, a tanulmány szerzőjének véleménye szerint az elkövetkező 10-20 évben továbbra is az új nyugdíjreform-trend határozza meg a globális nyugdíjpolitikát. Világszerte sok országban szemináriumokon és konferenciákon reklámozzák az új nyugdíjreformot az országos politikai vezetőknek, és e reform befolyásos ázsiai és afrikai modell-országok általi bevezetése arra utal, hogy a reformtrend a társadalmi tanulás mechanizmusainak közvetítésével folytatódni fog.

Kérdések a téma feldolgozásához

- Mi az új nyugdíjreform és miként különbözik a felosztó-kirovó nyugdíjrendszertől?
- A hazai politikusok és közgazdászok, vagy a globális politikai szereplők befolyása-e a nagyobb az új nyugdíjreform bevezetésében?
- Elegendőek-e az új nyugdíjreform hatásaival kapcsolatos aggodalmak a reform további elterjedésének megakadályozásához? Miért igen vagy miért nem?

További olvasmányok

Brooks (2005) és Müller (2003) javasolt, ha valaki bővebben akar olvasni a tanulmányban tárgyalt kérdésekről. A politikai elképzelések "világ körüli útjára" vonatkozóan ajánlott Weyland (2005).

Elektronikus források

www.worldbank.org/pensions
World Bank Pensions
www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34853_1_1_1_1_1,00.html
OECD Private Pensions
www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/areas/policy/pensions,html
ILO Social Security Department

IRODALOM

Barnett, M. and Finnemore, M. (2004): Rules for the World: *International Organizations in INternational Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press

Barr, N. (ed.) (2005): *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Accession and Beyond*, Washington, DC: World Bank

Barr, N. and Diamond, P. (2006): 'The economics of pensions', *Oxford Review of Economic Policy*, vol 22, no 1, 15-39.

Becker, C.M., Seitenova, A.-G.S. Urzhumova, D.S. (2005): *Pension Reform in Central Asia: An Overview*, PIE Discussion Paper Series, Tokyo: Hitotsubashi University

Brooks, S.M (2004): 'International financial institutions and the diffusion of foreign models for social security in Latin America', in K. Weyland (ed.) *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Washington, DC and Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center and John Hopkins University Press

Brooks, S.M. (2005): 'Interdependent and domestic foundations of policy change: the diffusion of pension privatization around the world, *International Studies Quaterly*, vol 49, no 2, 273-94.

Charlton, R. and McKinnon, R. (2002): 'International organizations, pension system reform and alternative agendas: bringing older people back in?', *Journal of International Development*, vol 14, no 8, 1175-86.

China Economic Research and Advisory Programme (2005): 'Social security reform in China: issues and options', Unpublished manuscript, http://econ.lse.ac.uk/staff/nb/Barr_SocialSecurityStudy2005pdf, accessed 29 May 2007.

Chong-Bum, A. (2005): 'Implications of efforts to reform the national pension system', *Korean Association of Applied Economics*, vol 7, no 2, www.koreafocus.or.kr

Chwieroth, J. (2007): 'Neoliberal economists and capital account liberalization in emerging markets', *International Organization*, vol 61, no 2, 443-63.

De Oliveira, F. (ed.) (1994): *Social Security Systems in Latin America*, Washington, DC: Inter-American Development Bank

Deacon, B. (1997): *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, London: Sage Publications

Demarco, G. (2004): 'The Argentine pension system reform and international lessons', in K. Weyland (ed.) *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Washington, DC and Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center and John Hopkins University Press

Epstein, R. (2008): 'Transnational actors and bank privatization', in M.A. Orenstein, S. Bloom and N. Lindstrom (eds) *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press

Fultz, E. (2004): 'Pension reform in the EU accession countries: challenges, achievements, and pitfalls', *International Social Security Review*, vol 57, no 2, 3-24.

Gill, I.S., Packard, T. and Yermo, J. (2005): *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, DC and Stanford, CA: World Bank and Stanford University Press

Gillion, c., Turner, J., Bailey, C. and Latulippe,D. (eds) (2000): *Social Security Pensions: Development and Reform*, Geneva: International Labour Office

Holzmann, R. and Hinz, R. (2005): *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington, DC: World Bank
Jacoby, W. (2004): *The Enlargement of the European Union and NATO: Ordering from tehe Menu in Central Europe*, Cambridge: Cambridge University Press

James, E. (1998): 'The political economy of social security reform: a cross-country review', *Annals of Public and Comparative Economics*, vol 69, no 4, 451-82.

James, E. and Brooks, S.M. (2001): 'The political economy of structural pension reform', in R. Holzmann and J.E. Stiglitz (eds) *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, DC: World Bank

Johnson, J. (2008): Two-track Diffusion and Central Bank Embeddedness: *The Politics of Euro Adoption in Hungary and the Czech Republic*, , in M.A. Orenstein, S. Bloom and N. Lindstrom (eds) *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press

Kelley, J. (2004): *Ethnic Politics in Europe: The Power of Norms and Incentives*, Princeton, NJ: Princeton University Press

Madrid, L.R. (2003): Retiring the State: *The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford, CA: Stanford University Press

Melo, M.A. (2004): 'Institutional choice and the diffusion of policy paradigms: Brazil and the second wave of pension reform', *International Political Science Review*, vol 25, no 3, 320-41.

Minns, R. (2001): *The Cold War in Welfare: Stock Markets Versus Pensions*, London: Verso

Müller, K. (2003): *Privatising Old-age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*, Aldershot, UK: Edward Elgar

Nelson, J.M. (2004): 'External models, international influence, and the politics of social sector reforms', in K. Weyland (ed.) *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Washington, DC and Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center and John Hopkins University Press

Orenstein, M.A. (2000): *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries*, World Bank Policy Research Working Paper 2310, Washington, DC: World Bank

Orenstein, M.A. (20003): 'Mapping the diffusion of pension innovation', in R. Holzmann, M. Orenstein and M. Rutkowski (eds) *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Washington, DC: World Bank

Orifowomo, O.A. (2006): 'A critical appraisal of pension system reforms in Nigeria', *Gonzaga Journal of International Law,* vol 10, no 2, 164-201.

Orszag, P.R. and Stiglitz, J.E. (2001): 'Rethinking pension reform: ten myths about social security systems', in R. Holzmann and J.E. Stiglitz (eds) *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, DC: World Bank

Palacios, R. (2003): *Pension Reform in the Dominican Republic*, Social Protection Discussion Paper 0326, Washington, DC: World Bank

Piggott, J. and Bei, L. (2007): *Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance*, Background Paper: China Country Study, Washington, DC: Independent Evaluation Group, World Bank

Pinheiro, V.C. (2004): 'The politics of social security reform in Brazil', in K. Weyland (ed.) *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Washington, DC and Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center and John Hopkins University Press

Republic of South Africa National Treasury (2007): *South Security and Retirement Reform: Second Discussion Paper*, Pretoria: Republic of South Africa

Rofman, R. (2007): *Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance*, Peru Country Study, Washington, DC: Independent Evaluation Group, World Bank

Snelbecker, D. (2005): 'Pension reform in Eastern Europe and Eurasia: experiences and lessons learned', Paper prepared for USAID Workshp for Practitioners on Tax and Pension Reform, Washington, DC, June 27-29.

Stanovnik, T. (2002): 'The political economy of pension reform in Slovenia', in Elaine Fultz (ed.) *Pension Reform in Central and Eastern Europe, vol2*, Budapest: International Labour Office, Central and Eastern European Team, 19-73.

Tarrow, S. (2005): *The New Transnational Activism*, Cambridge: Cambridge University Press

Tsebelis, G. (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, New York, NY and Princeton, NJ: Russell Sage Foundation and Princeton University Press

Valdes, J.G. (1995): *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, Cambridge: Cambridge University Press

Weyland, K (2004): 'Learning from foreign models in Latin American policy reform: an introduction', in K. Weyland (ed.) *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, Washington, DC and Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center and John Hopkins University Press

Weyland, K (2005): 'Theories of policy diffusion: lessons from Latin American pension reform', *World Politics*, vol 57, no 2, 262-95.

Woods, N. (2006): *The Globalizers: The IMF, the World Bank and their Borrowers*, Ithaca, NY: Cornell University Press

WB (World Bank) (1994): *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford: Oxford University Press

WB (World Bank) (2006*): Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance*, Independent Evaluation Group Report, Washington, DC: World Bank

Yang, J-j. (2004): 'Democratic governance and bureaucratic politics:a case of pension reform in Korea', *Policy & Politics*, vol 32, no 2, 193-206.

V.
KITEKINTÉS:
"GLOBÁLIS SZOCIÁLPOLITIKA"?

Ramesh Mishra

MIÉRT LENNE SZÜKSÉG GLOBÁLIS SZOCIÁLPOLITIKÁRA…*

[…]
A globális *laissez faire* szemlélet, a saját védőbástyái mögé bezárkózó jóléti állam és a választók akaratára épülő demokrácia elég ingatag elegy – akár robbanáshoz is vezethet. Ha el akarjuk kerülni, hogy egy korlátok nélküli globalizációra ultranacionalizmus és protekcionizmus legyen a viszontválasz, akkor a szociális védelem biztosítása melletti nemzetközi szintű fellépés szükséges (még ha csak olyan fajta szimbolikus formában is, mint mondjuk a G7-eknek valamiféle demonstratív állásfoglalása), a gazdasági internacionalizálódás kiegészítése és "megmentése" érdekében. Ahhoz, hogy megteremtsük s meg is őrizzük a szociális standardokat, az egyes országok a maguk problémáira adott válaszainak nemzetközi szinten foganatosított tevékenységgel is ki kell egészülniük. Milyen problémákat vethet föl s milyen kilátásokkal kecsegtethet az ilyen standardok országok sokaságára érvényes szinten való kiépítése?

Globalizáció és szociális standardok: a „szociális” visszacsempészése

Célszerű a gazdasági és a szociális standardok között a globalizálódó gazdaság egészén belül tapasztalható egyre látványosabb elszakadás jelenségéből kiindulnunk. A globalizálódás neoliberális hevülete (éllovasaként az amerikai kapitalizmussal) a piaci erők és a gazdasági szféra mindenek fölötti terjeszkedése pártján áll – a szociális védelmek intézményrendszerének ellenében; emezekben ugyanis a profitmaximalizálás ilyen-olyan rendű akadályait látja. Most, amikor éppen annak lehetünk szemtanúi, hogy az angolszász országokban a „szociális” fokozatosan kiürülni és szegényedni látszik, nem árt emlékezetünkbe idézni a jóléti kapitalizmus aranykorának hatalmas teljesítményeit, melyek a jóléti államban és a vegyes gazdaságban testesültek meg. E teljesítményhez föl kellett ismerni a „szociális” jelentőségét, arra törekedve, hogy a szociális és a gazdasági szektor tevékenységét egymást *kölcsönösen* erősítő, mindkettő számára előnyöket biztosító rendszerré tegyük.

Ez visszavezet a piaci társadalom és a piaci viszonyok egyik alapvető problémájához, mely olyan kaliberű társadalmi gondolkodókat foglalkoztatott, mint Marx, Durkheim, Tönnies, Polányi és mások. A 19. század folyamán Európában kibontakozó piacorientált országokban a fejlődés mind erőteljesebb szerephez juttatta a „gazdaságit”, s egyre inkább visszaszorult a „szociális”. Mindez sok káros következménnyel járt. Hogy nevezett gondolkodók milyen prognózisokat vázoltak föl e

---

* *Ramesh Mishra: Towards a global social policy, in in Patricia Kennett (ed.): A Handbook of Comparative Social Policy, Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA 2004, 437-457.*

trend alapján, illetve miféle gyógymódokat kínáltak a várható következményekre, azzal most nem kívánunk foglalkozni. Inkább arra hívnánk föl a figyelmet, hogy a „szociális” melletti elköteleződés hosszú folyamatát, mely Nagy-Britanniában a gyáripari törvények életre hívásával kezdődött, Németországban a társadalombiztosítás rendszerének kidolgozásával folytatódott, olyan intézkedések követték, melyek elvezettek a második világháború utáni „jóléti állam” viszonylag kiegyensúlyozott társadalmi rendszereihez. A jóléti államnak sikerült a nemzetállam határain belül újra harmóniát teremtenie „gazdasági” és „szociális” között. A 20. század végi globalizáció szétoldja a kettejük között teremtődött kapcsolódást, mivel újra nekifog annak, hogy a „gazdasági fejlődés” mellett korteskedjék, egyszersmind lefitymálja a „szociálist” – melyet amúgy a privát szféra hatókörébe igyekszik utalni.

A „szociális” becsének megkérdőjelezése a hetvenes évek vége felé kezdődött, a neoliberalizmusnak az egyes országokban fölbukkanó divatját kísérte. A globalizáció csak fölerősítette ezt a folyamatot, a nemzetállamok és kormányok hatókörén kívüli htransznacionális erővé téve és kiváltságos helyzetbe hozva a neoliberális közgazdaságtant. A gazdaság globalizálásáért lelkesedők azonban el szokták felejteni, hogy a gazdaságok globalizálódhatnak ugyan, az emberek viszont nem. A pénz és a tőke ugyan szabadon mozoghat bármerre glóbuszunkon, a munkatevékenység azonban bezárva marad a nemzetállami keretek közé (többek között már csak a migrációs folyamatok szigorú ellenőrzése miatt is). Az embereknek, ha úgy vesszük, ott kell megélhetésüket biztosítaniuk, ahol élnek. Az emberi közösségeket elsősorban a nyelv és a kultúra határozza meg, vagyis ahhoz a földrajzilag szabott helyhez vannak kötve, ahová gyökereik kötik őket. A gazdaság, meglehet, globálissá vált, a társadalmak és a közösségek nemzetiek maradtak. Ennek eredménye aztán az, hogy egyre nő a szakadék a gazdasági szféra szükségletei (mint amilyennek a költségek leszorítására, illetve a profit-maximalizálásra való törekvés tekinthető), és a szociális szféra stabilitásra, biztonságra, a valahová-tartozás tudatát nyújtó kötelékek megtapasztalására törekvése között. Röviden szólva: a gazdaság *laissez faire* logikája tönkreteszi a közösségeket s a társadalmi életet magát is. Ebből adódóan kerül újra az érdeklődés homlokterébe, hogyan lehetne – a „szociális” megmentése érdekében – kontroll alá helyezni a „gazdaságot”. Hitet kell tenni amellett, hogy a „szociális” – fontos; s bizonyítani, hogy éppoly nélkülözhetetlen, integráns eleme a fejlődésnek és haladásnak, mint a „gazdasági”.

A szociális jogoktól a szociális standardokig: fogalmi újragondolás

A második világháború után megszülető jóléti államok elvi-fogalmi megalapozottsága” azokban a szociális jogokban volt, amelyek egy modern demokratikus társadalomban az állampolgárt – éppen állampolgári betagozottsága okán – megilletik. A skandináv országokban kibontakozott szociáldemokrata jóléti államok mentek el legmesszebb abban, hogy a szociálpolitika rendszerének alapját az állampolgáriságban tételezzék. Ehhez azért fontos hozzátenni, miszerint az a tény, hogy *gyakorlatilag valamennyi* nyugati jóléti államban többé nem a stigmatizáló jótékonyság megnyilvánulásának, hanem *jognak*, jogosultságnak fogják fel a jólétiséget; olyan többé-kevésbé univerzális jellegű ellátásnak, mely valamennyi állampolgárnak kijár – döntő eleme a háború előtti és a modern szociálpolitika között kimutatható különbségnek. Kétségtelen, a háború után kibontakozott jóléti rendszerek között fontos különbségek is találhatók. De ezeket az egyes országok között mutatkozó változatokat azon a tágabb összehasonlítási kereten belül kell értelmeznünk, amelynek visszavonhatatlanul meghatározó eleme a háború előtti és a háborút követő szociálpolitikai koncepciókban bekövetkezett korszakos változás.

Ha a bonyolult, szerteágazó részlet-elemeket lecsupaszítjuk ez utóbbiról, úgy összegezhetnénk: egy reziduális állami jóléti politika helyébe annak intézményessé kibontakoztatott változata lép. Az utóbbi egy sor egymástól eltérő változatban ölt formát a valóságban – lásd a szociáldemokrata, a konzervatív-korporatív (más néven bismarcki), illetve a liberális angolszász típust (Esping-Andersen, 1990). Akárhogyan lett légyen is, az intézményes formáknak elméleti megalapozást és normatív igazolást nyújtó keret a szociális jólétnek a modern állam alapvető intézményeként való felfogása volt. Ebben az intézményben az az elv testesül meg, hogy az állampolgárnak állampolgári mivoltából, ez adta betagozottságából származó alapvető jogáról van szó – mely a polgári és politikai szabadságjogok mellé fölsorakoztathatóan szociális jogként illeti meg az embert. A modernizációnak ebben a felfogásában, melyet egyébként T. H. Marshallnak (1950) köszönhetünk, a szociális jogok a polgári és politikai szabadságjogok nyomdokában bukkannak föl, az állampolgári jogok a modern demokratikus államban való kiteljesedésének mintegy betetőző szakaszaként. Az elmúlt két évtizedben tanúi lehettünk egy, az állampolgáriság és a szociális jogok közötti összefüggéseket tárgyaló burjánzóan gazdag szakirodalom megjelenésének (lásd például Turner, 1986; Barbalet, 1988; Andrews, 1991; Roche, 1992). Itt most nem kell foglalkoznunk azzal, hogy a kritikai észrevételek, a finom kiigazítások, a megállapítások érvényességi körére vonatkozó megszorító észrevételek hogyan hatnak ki arra, miként is értelmezzük a szociális jogokat. Sokkal inkább arra kell rámutatnunk, hogy az aranykorban a szociális jogok még „kikezdhetetlennek", szilárd alapokon nyugvónak látszottak, még azt hihette az ember, hogy a gazdasági és politikai szabadságjogokkal kölcsönös előnyöket nyújtó összefüggésekbe képesek rendeződni. Úgy tűnt, hogy a jóléti államnak előnyös hatásai vannak a gazdaságra, s igen jelentős mértékben hozzájárul a politikai stabilitáshoz és a társadalmi integráció folyamataihoz. Könnyű volt a szociális jogokat az emberi jogok egy modern társadalom számára természetessé váló *tágabb* felfogása részeként tekinteni.

Az 1970-es évek végétől kezdve azonban a szociális jogokról alkotott elképzelésnek mind elméleti síkon, mind a gyakorlatban erősen nekimentek – legalábbis az angolszász országokban. A szociális jogoknak, mint fogalmi konstrukciónak, leggyengébb pontjuk az, hogy nem mérhetők össze az emberi jogok másik két kategóriájával, azaz a polgári és a politikai szabadságjogokkal. Emezek ugyanis, lényegüket tekintve, *procedurális* jellegűek és egyetemes érvényű emberi jogokként intézményesíthetők. A szociális jogok – természetükből adódóan – *szubsztantívnak* tekintendők (Barry, 1990, 78–81. old.; Plant és mások, 1980, 71–82. old.), és az anyagi erőforrások mozgósításának és újraelosztásának kérdéseit vetik föl.[1] Lényegében arról van szó, hogy a szociális jogok biztosítása ellentétbe kerül a gazdasági, illetve tulajdonjogok érvényesítésével, ez utóbbiak viszont alapjogok a liberális kapitalista társadalmak számára. A szociális jogok inkább szubsztantív, mintsem procedurális státusza azt jelentette, hogy amikor a nyugati társadalmak az 1970-es évek közepétől fogva mind komolyabb és komolyabb problémákkal lettek kénytelenek szembesülni, a gazdasági jogok és a tulajdonjog szavatolása kapott prioritást. A szociális jogokat, melyek korlátozni látszottak a tulajdonjogok érvényesíthetőségét, visszaszorították. Ennek következtében, bár a polgári és politikai

[1] A procedurális jogok, mint amilyen a szólásszabadság és a gyülekezési jog, illetve a megfelelő jogi elbánásmódban részesülés joga, lényegében nem teszik szükségessé anyagi erőforrások mozgósítását, elosztását. Lényegük az állam vagy más aktorok eljárásjogi tevékenységén múlik (pl. eljárás beszüntetése). A szubsztantív jogok érvényesítésének biztosításához (mint például az adekvát nyugdíjhoz vagy a megfelelő egészségügyi ellátáshoz való jog) viszont pontosan ezeknek az erőforrásoknak a mozgósítására, elosztására van szükség.

szabadságjogok érvényesíthetőségének megkérdőjelezésére sehol nem került sor, sőt, mindenütt a világban kiterjesztésük gyakorlatával találkozunk, a szociális jogok defenzívába szorultak, ha ugyan nem visszalépni szokás képviseletüktől. Ami pedig jövőjüket illeti, a kilátások bizonytalanok (Esping-Andersen, 1996a, 1. old.).

A szociális jólét "jogként" értelmezett fogalmával kapcsolatban még az is problémának tekinthető, hogy természetéből adódóan egyén-központú. Azt állítani, hogy az egyes egyéneknek joguk van kellő nagyságú jövedelemhez, ennek forrásához más egyéneknek pedig kötelességük hozzájárulniuk, fölveti az egyéni érdem problémáját, hogy tudniillik az egyes emberek érdemesnek bizonyulnak-e erre, vagy sem, megtették-e vajon mindazt, ami kell, hogy e jogosultság megillesse őket, avagy sem. Röviden: az egyéneknek az erőforrásokhoz jutással szemben támasztott *szubsztantív* igényeinek megalapozottsága mindig problematikus lesz.

A szociális jogok annyiban is problematikusak, hogy mint egy adott életszínvonal megőrzésére, szavatolására szolgáló szubsztantív jogok, sokkal inkább egy *minimálisan elfogadható*, mintsem egy optimális életszínvonalra vonatkoznak. Ennek ellenére a legfontosabb szociális ellátások, mint pl. a nyugdíjak, illetve az egészségügyi ellátások jóval meghaladják a minimumnak számító alap-mértéket, és meglehetősen gyakran kifejezetten egyfajta optimum-szintet vesznek célba. Ebből adódik aztán, hogy nagyon gyakran szokás velük szemben azt követelni, hogy lényegesen szerényebb szintre szorítsák vissza őket, valóban egy fajta minimumra (Barry, 1990, 8. old.; Espada, 1996, 121-123. old, 186-187. old.).

Végezetül említsük meg azt is, hogy a „jogok” nyelve (elsősorban is az egyéni jogosultságoké), eredetét tekintve elsősorban a *Nyugat* kultúrájának terméke. A nem-nyugati országokban, például Kelet-Ázsa mostanában az ipari fejlődés útjára lépett országaiban, az állampolgáriság jelentette „szociális jogok” kifejezés édeskeveset jelent. Így aztán a „jóléti állam” a nyugati társadalmakban kulcsjelentőségűnek bizonyuló fogalma jószerivel idegenül hangzik a nem-nyugati társadalmak számára (Goodman és Peng, 1996, 215. old., 218. old. 29. lábj.; Jones 1993, 202., 209. és 214. old.). Az a nyomaték azonban mindentől függetlenül értékálló a „szociális jognak” a jóléti társadalom eszmekörén belül érvényes értelmezésében – s ennyiben T. H. Marshall gondolata megtermékenyítő erejűnek mondható –, amellyel a gazdaság és a politika dimenziója mellett a modern társadalmak társadalmi, illetve közösségi dimenzióinak fontosságát hangsúlyozza ki. De a *formai sajátlagosság,* melyben ez a nyomatékosítás megjelenik, mármint hogy az tudniillik éppoly, az embert individuálisan megillető jog, mint a polgári és a politikai jogok, az a nyugati kulturális tradíció érvényességi határain kívül gyakorlatilag ismeretlen. Akárhogyan legyen is: a tulajdonjoggal és a piac elveivel szemben a szociális jogok – mint normatív fogalom – visszavonulóban vannak. Nem tagadható, hogy a piacgazdaság működési elveinek előtérbe nyomulásával és a gazdasági szempontok mind érzékelhetőbb előretörésével a szociális állampolgáriság eszméje egyre inkább veszít a hiteléből. A legtöbb nyugati társadalomban a szociális védőrendszer intézményei persze még helyükön állnak, azonban egyre inkább defenzívába látszanak szorulni. Leginkább már csak a „múlt örökségét” láthatjuk bennük, melynek megőrzésében csak a hagyományos szerzett jogai megtartásában érdekelt polgárság kardoskodik, de aminek a dolgok új állásában sem világos jelentéstartalma, sem világos racionáléja nem mutatható föl. Összegezve: a szociális jólét fogalma átdolgozásra szorul – méghozzá mind ideológiai és elméleti megközelítését tekintve, mind pedig azért is, hogy érvelhessünk a szociális védelem intézményeinek megőrzése mellett.

Az első lépés a szociális jólét fogalmának megújításában annak tisztázása, hogy mi a jelentése és helye a modern ipari társadalmak kifejlődésében. Leginkább azzal érvelnénk, hogy a Marshall által értelmezett „szociális” dimenziót a modern társadalmakban ugyanolyan univerzális dimenziónak kell tekintenünk, mint a gazdaság dimenzióját vagy a politikáét. A „gazdaság” dolga a javak és szolgáltatások hatékony előállítása; alapintézménye a piac. A „politika” a döntéshozatal mechanizmusaival foglalkozik, a hatalom elosztása és működtetése a reszortja. Alapintézménye a demokratikus közhatalom. A „szociális” szerepe pedig a közösség egyben tartása és a társadalmi szolidaritás működőképességének megóvása. Alapintézménye a mindenkire kiterjedő szociális gondoskodás tekinthető. Vagyis a „közösség” éppen úgy a „társadalmi” eleme, mint a gazdaság és a közhatalom. Másként fogalmazva: inkább közösségre méretezett szabványokban célszerű gondolkodnunk, mintsem individuális jogosultságokban; a közösség mint *kollektívum* kell rendelkezzék szociális standardokkal, avagy normákkal, melyek jogokat és kötelezettségeket egyaránt magukba foglalnak.

Hogy mit jelent a „közösség” fogalma, éppúgy vitatott, mint a demokráciáé s más normatív tartalmú fogalmaké (Plant és mások, 1980). Ettől azonban még bizonyos, hogy abban a nemzeti közösségben, melyben érvényes a reciprocitás, a kétoldalú felelősség és a szolidaritás, nem minimális, hanem alapvető standardok szükségesek.. Az pedig a közhatalom felelőssége, hogy megadja és biztosítsa mindezeket.

A „közösség” (azaz valamely társadalmi kollektívum) fogalma sokkal tágabb horizontú, mint a nyugati gondolkodásmódból származtatható individuális jogosultságé. A közösség alapvető szociális *standardjainak* kifejeződéseként és ekképp a közösség valamennyi tagjáért érzett felelősségként fölfogott „szociális jólét” terminus univerzalizálható és kiterjeszthető más, a nyugatiétól sok mindenben eltérő kultúrára és társadalomra is (Doyal és Gough, 1991, 223. old.). Ráadásul a szociális standardok logikusabban hozhatók kapcsolatba a gazdasági standardokkal, illetve az egyes országok teljesítőképességével, mint a *jogok* jóval absztraktabb (és lényegében procedurálisan értelmezendő) fogalmai. Egy olyan standard kidolgozása, mely esetről esetre egybevethető az egyes országok gazdasági fejlettségével, segíthetne leküzdeni azt a rendre fölbukkanó problémát, amibe az ILO vagy az ENSZ olyankor szokott ütközni, amikor a fejlett országok elkezdik a náluk lényegesen fejletlenebbektől a szociális védelmek és a munkaügyi szabványok a maguk országaiban tapasztalható magas színvonalát számon kérni. Ezek szintje ugyanis az alulfejlett országok számára merőben önkényesnek – és általuk igen nehezen teljesíthetőnek tűnik (Doyal és Gough, 1991, 230–231. old.). Végezetül: a gazdasági fejlettséggel arányos szociális standard eszméje azt a problémát is segíthetne letudni, amelybe az ILO, az ENSZ vagy más nemzetközi szervezetek például rendszeresen beleütköznek, amikor eltérő gazdasági fejlettségű országokra egységesen próbálnának szociális jogokat előírni, aminek aztán óhatatlanul az a következménye, hogy mind tátongóbb szakadék feszül az őszinte jó szándék (nemkülönben retorika) és a valóság között (Doyal és Gough, 1991, 240. old., 11. fejezet skk.).

Egy globalizálódó világban úgy intézményesíthető a szociális jólét a fejlődés egyik aspektusaként, ha az egyes országok egy főre eső nemzeti jövedelmével mért gazdasági szintjéhez és teljesítőképességéhez viszonyítható szociális standardként definiáljuk. Az ilyen standardok talán azt a szerepet tölthetnék be, hogy egy, a gazdasági teljesítőképesség szintjéhez hozzáigazított szociális kartát lássunk bennük. A gazdaság teljesítőképességéhez kötés automatikus „emeltyűként” működne, hiszen ha a társadalom gazdaságilag fejlődik, ezzel párhuzamosan javulnak az életszínvonal-mutatói is. Ez tehát a felemelkedés folyamatait

összhangba hozná egymással, nem kellene azzal a lecsúszással szembesülnünk, amely világunk szabályozatlan globalizációja mellett nap mint nap megadatik számunkra.

Lássuk akkor, hogyan lehet ezeket a szociális standardokat kidolgozni az egyes országok gazdasági teljesítőképességét szem előtt tarva. Ki fogja megszabni ezeket? Ki, mennyire fogja őket érvényesnek tartani? Miféle legitimitásuk lesz majd? Egytől-egyig fontos kérdések, megválaszolásukhoz az embernek el kell tudnia mozdulni a nagy, egyetemes elvek felől a szociális védelem gyakorlatának nagyon is egyedi konkrétumai irányába. Meg vagyunk győződve arról, hogy „végső elemzésben" a megfelelő standardok meghatározásának társadalmi konszenzuson kell nyugodnia. Vannak, mindazonáltal, más tényezők is, amelyek relevánsnak mutatkozhatnak (például más országok tapasztalatai, szakértői vélemények, és így tovább). E vonatkozásban a fejlődő országok helyzeti előnyben vannak, hiszen tanulhatnak a náluk fejlettebb országok tapasztalataiból (mind pozitív, mind negatív példák bőségesen állhatnak rendelkezésükre). Ráadásul az ENSZ vagy az ILO szervezeteinek, nemkülönben a szociális fejlődés kérdéseivel foglalkozó, számba vehetetlen sokaságú nem-kormányzati szerveknek a szakértelméből és tapasztalataiból is bőven meríthetnek (Deacon és mások, 1997; Doyal és Gough, 1991).

Kíséreljünk meg, mindazonáltal, bemutatni egy lehetséges megközelítést, mely alkalmas lehet egy ország szociális standardjainak meghatározására. A Világbank az egyes országokat az emberek egy főre eső átlagjövedelmének nagysága alapján minősíti. Három fokozatot használ: vannak felső-kategóriás, a középső csoportba, s végül az alsó csoportba tartozó országok. A közép-kategóriás országokon belül különbséget tesznek „felső-középbe" és „alsó-középbe" tartozók között (World Bank, 1997, 206–207. old.). E gazdasági természetű nézőpont kellő alapot jelenthet a szociális standardok kiszabására. A „létra" legtetején a gazdag, ipari országokat találjuk, amelyek szinte mindegyikében fejlett, gazdagon kibontakozott jóléti államot találunk. Az ilyen országokban az alapvető szociális standard olyanokat foglal magában, mint: univerzális egészségügyi és oktatásügyi ellátások; a jövedelemfenntartó programok a szegénység elkerülésére vagy alacsony szinten tartására; a napközbeni gondozás/felügyelet univerzális biztosítása iskoláskorúnál fiatalabb gyermekek számára; megfelelő színvonalú idősgondozás. A jóléti fejlesztésben az Egyesült Államokhoz hasonlóan „lemaradóknak" mutatkozóknak ilyen szintű szociális standardok nyújtásához persze igencsak intenzíven neki kellene látniuk az ellátás szintjének emeléséhez, a fejlettebb jóléti államoknak pedig egyszerűen csak a jelenlegi szint megőrzésére kellene ügyelniük.

A világbanki besorolás átellenes oldalán Ázsia, illetve Afrika szub-szaharai régiójának szegény országai találhatók. A fejlettségnek ezen a szintjén a mégoly kezdetleges egészségügyi alapellátás biztosítása, elfogadható higiénés viszonyok, egészséges ivóvíz, az élet fenntartásához elegendő élelem – körülbelül ez jelenthetné a szociális standard alap-szintjét.[2] Azoknál az országoknál, melyek fejlődési szintje e két szélső érték közé esik, a megfelelő standardok ennek megfelelően határozhatók meg. Bár gazdasági fejlettségük szintje valamennyire behatárolná, hogy az egyes országok mennyire engedhetik meg maguknak, illetve milyen mértékben lehetnek képesek megfelelő szociális programok életre hívására, a standardokban lenne némi különbség, hiszen

[2] Az egészségügyi céloknak a gazdasági fejlettséghez hozzárendelésére jó példát kínál az Egészségügyi Világszervezet (lásd Doyal és Gough, 1991, 240. old.).

mindig lennének olyan országok, melyek az alap-mértékűt valamivel meghaladó szintre törekednének. Ebben az is segítségükre lehet, hogy a gazdaságilag hátrányos helyzetű országok számára nyújtott segélyek összege esetenként együttesen elég nagy lehet ahhoz, hogy az alap-standardok biztosítását (vagy akár még emelésüket is) lehetővé tegye. A cél nem az, hogy itt a kiszámításhoz valamilyen tetszetős képlethez jussunk. Sokkal fontosabb, hogy a standardnak tekintett ellátás figyelemmel legyen a közvélemény óhajaira, a szakértői véleményekre, és hát, persze, a gazdasági fejlettség adott szintjére is.

Fontos megjegyeznünk, hogy a nyugati ipari társadalmakban az állami jóléti rendszerről kialakult közvélemény nemcsak fontos szerepet tulajdonít a szociális dimenziónak, de egyszersmind komolyan figyelembe is veszik a standardok meghatározásánál. […] Figyelemre méltó jellemzője a nyugati ipari társadalmaknak, hogy változatlanul nagy népszerűségnek örvendenek azok a szociális programok, amelyek elkötelezetten képviselik – mind az egészségügyi ellátások, mind pedig a nyugdíjak vonatkozásában – az univerzalitás elvének támogatását. Ezek az attitűdök valamennyi nyugati országban kimutathatók, és tartósnak mutatkoznak (Borre és Scarbrough, 1995; Cook és Barrett, 1992; Taylor–Gooby, 1994). Ezek szilárd vonatkoztatási pontok, így akár mércének is tekinthetjük őket a szociális standardok kidolgozásához. Nem titok, hogy az emberek, úgy általánosságban is – ha pedig érdekcsoportokba tömörülnek, akkor még inkább – felettébb makacsul képesek ragaszkodni, a korábban létrejött programok és normatívák változatlan mivoltukban való megőrzéséhez (Pierson, 1994; Esping-Andersen, 1996b). Egyes elemzők szerint ebben nem érdemes többet látnunk a meggyökeresedett érdekek önző védelménél, mely akadályozni igyekszik a szükséges reformokat (Esping-Andersen, 1996b, 265–266. old.). Ebben persze lehet akár némi igazság is, aki azonban ennél semmi többet nem lát a jelenségben, az valószínűleg nem érti, miről van szó.

Mi magunk inkább azt mondanánk, a jóléti állam intézményrendszerének széleskörű népi támogatása valami mélyebbet és alapvetőbbet jelez, aminek igazi jelentőségére még nem egészen ébredtünk rá. Azt a fajta, a lakosság körében tapasztalható törekvést, hogy védjük meg a közösség-barát intézményeket, azokat az intézményeket, amelyek a társadalmi létbiztonság, stabilitás és szolidaritás egyfajta szintjének védelmére szolgálnak, s így segítenek fönntartani a nemzethez *mint közösséghez* tartozás tudatát. Arra kíván ösztökélni, hogy a „gazdaságinak” és a „politikainak” az ország életét meghatározó vonatkozásai mellett tartsuk épségben és erősítsük is meg a „szociális” dimenziót.

De hiába népszerűek a lakosság körében a szociális standardok, a kormányzatok egyre inkább föladják ezeket, arra hivatkozva, hogy a „szociális” nem finanszírozható. A „finanszírozhatóság” gondján egyszerűen az a tény értendő, hogy egy globalizált gazdaságban a kormányzatoknak karcsúnak és szűkmarkúnak kell lenniük. A verseny egyre kérlelhetetlenebb, ezért a kompetitív takarékosságtól elválaszthatatlan a szociális védelem standardjainak csökkentése, színvonaluk alább szállítása. Ami ennek eredményeként létrejön, az kettős értelemben is veszteségnek látszik. Először is, okkal beszélhetünk *demokrácia*-deficitről, abban az értelemben, hogy a globális piacgazdaság diktátumainak behódoló kormányzatok szembefordulnak a népakarattal. A demokratikus ellenőrzés lehetőségei is megnyirbálódnak: az, ami a globális verseny következtében a szociális standardok körül történik, nem feltétlenül vág egybe mindig a kormányok akaratával (tessék, mondjuk, arra gondolni, hogy baloldali kormányok vannak uralmon). De beszélhetünk egy *szociális* deficit fölbukkanásáról is, amely a szociális helyzet – nemkülönben a közösség „minősége” (!) leromlásához vezethet. Egészen világos tehát, hogy a

szociális „standardok” biztonságának szavatolhatóvá tételéhez a szociális programok melletti országos kiállás nem elégséges – kell ehhez még egy, a lokálisnál magasabb szinten végiggondolt védelem is. A „szociális” fogalmának újragondolása, az alapszintű szociális standardok korábban már említett „bemérése” kellő elméleti alátámasztást jelenthetne ennek a védelemnek a kidolgozásához. Egész sor módon bizonyulhatna hasznosnak.

Először is, a szociális standardoknak a gazdaságiakhoz igazítása méltányosabb terepet kínálhatna a gazdaságban egymással versengőknek és így csökkentené a szociális dömping veszélyét. Működhetne, továbbá, szociális emeltyűként is, azaz olyan beépített mechanizmusként, amely a fejlődés mértékével harmonizáló módon gyakorolna befolyást a szociális standardokra. Tegyük hozzá: amennyiben az iparilag fejlett országokban létezik már valamilyen közmegegyezés a végrehajtandó szociális programokról, talán különösebb nehézség nélkül kidolgozható egy, a gazdag országok számára irányt mutató karta. Ha pedig sikerül elfogadtatni és végrehajtják (vagy legalábbis elfogadják fokozatos végrehajtásának ütemtervét), az jelentősen erősítheti a szóban forgó ügyek végrehajtásának kikövetelését a fejletlenebb országoktól, illetve a munkajogi garanciák és bizonyos (a gazdasági fejlettség adott szintje mellett adekvátnak – értsd: méltányosnak – tekinthető) minimum-intézkedések kikövetelése mellett felhozható morális érvelést. Legközvetlenebb haszna – amúgy – az lenne, hogy megállíthatná a szociális standardoknak a fejlett ipari országokban meginduló sorvadását.

Az alapszintű szociális standardokkal kapcsolatban rendre fölbukkan a finanszírozásuk problémája, vagyis, nyersen: az adózás kérdése. Az 1990-es évek legelején az adók és járulékok az OECD-országok egészére nézve együttesen éppen hogy meghaladták a GDP 38 százalékát (OECD, 1997, 467. old.), a szociális védelemre fordított kiadások pedig a GDP hozzávetőleg 22 százalékát tették ki (OECD, 1994, 58–61. old., 1a, 1b és 1c táblák). Nincs okunk abban kételkedni, hogy a gazdag országokban az adóbevételek és a szociális kiadások számszerű értéke ne valami efféle érték körül alakulnának. Ha a gazdag országok a szociális standardok efféle szintje mellett kötelezik el magukat, akkor valószínűleg adóbevételeiket is egymáshoz hasonlóan tervezik, így pedig megteremtik az adóharmonizációt, s elejét veszik az adórendszereiket érintő "lefelé nivellálási versenynek". Az alapszintű szociális standardok esetében azonban mindig nyitva marad az a kérdés, hogyan is biztosítsák a szociális szektor megszervezésének és finanszírozásának teljes nyitottságát. Mindaddig amíg fönnáll az alap-standardok melletti elköteleződés, minden egyes országnak szabadságában áll eldöntenie, vajon milyen eszközök igénybe vétele felel meg legjobban elképzeléseinek. Épp úgy lehet szó, mondjuk, arról, hogy a szolgáltatásokat közvetlenül az állam nyújtja, mint az ellenkezőjéről, amikor az állam külső cégektől rendeli meg az ellátást.

Foglaljuk össze! Az alapszintű szociális standardok felől közelítés „üzenete” az lenne: a globalizált piacon országokat, szervezeteket (és általában mindenkit) hagyjunk egymással szabadon versenyezni! De követeljük meg tőlük, hogy ezt olyan szociális standardok alapján tegyék, amelyekre nézve sikerült érvényes megállapodásokat kötni! Ezek a standardok nem tartoznak a verseny elemei közé, annak *játékszabályai* között kell, hogy helyük legyen. Másként szólva: ha a globalizálódás elkerülhetetlen, akkor a globalizáció ne szabályozatlan, hanem inkább *szabályozott* legyen.

Szupranacionális szociálpolitikai tevékenység

Egy dolog elviekben amellett érvelni, hogy az egyes országok voksoljanak az alapszintű szociális standardok mellett,és egészen más azt bizonyítani, hogy ez meg is valósítható. Ez utóbbi a szociális jólét nemzetközi politikai gazdaságtanának illetékességébe tartozik. […] Minthogy nincs globális szintű kormányzat (vagy más szabályozó hatalom), milyen esélyei lehetnek annak, hogy az alapszintű szociális standardok előbb-utóbb kézzelfogható valósággá váljanak? Ennek megválaszolásában talán hasznos lehet, ha röviden áttekintjük, milyen milyen megközelítések és a kérdésben érintett ágensek próbálnak – közvetlenül vagy közvetve – hozzájárulni egy nemzetközi léptékű szociálpolitika kidolgozásához. […]

A szociálpolitika reziduális nézőpontú megközelítése

Az a tény, hogy megszabhatják, milyen gazdasági tevékenységet folytassanak a fejlődő országok, milyen feltételek mellett kaphassanak kölcsönöket és pénzügyi támogatást, mind az IMF-nek, mind a Világbanknak könnyen lehetővé teszi, hogy nagyon erős befolyást gyakorolhassanak arra, milyen gazdaság-, illetve szociálpolitikát legyenek kénytelenek folytatni ezek az országok. Jól példázzák ezt a nyomásgyakorlást az 1980-as években elkezdett strukturális kiigazítást célzó programok, amelyekbe egy sor fejlődő országot belekényszerítettek (Cornia és mások, 1987). Az említett intézmények a volt kommunista országok számára is hasonló feltételeket szabtak ahhoz, hogy kölcsönöket vehessenek fel, illetve gazdasági támogatáshoz jussanak (Deacon és mások, 1997, 101., 107. old.). A Nyugat iparilag fejlett országaiban az IMF-hez és az OECD-hez hasonló globális intézmények azonban jobbára bizonyos programok megvalósításának előírásával, szakértői tanácsokkal és általános gazdasági felügyelettel kísérlik meg befolyásolni a szociálpolitikát. Stratégiai előírásaik betartatása (ezek azt várják el a kormányoktól, hogy az ország adósságállományát és a deficit mértékét elsődlegesen a szociális kiadások megkurtítása és a szociális jólét privatizálása révén csökkentsék) azt jelenti, hogy nemzetközi szinten avatkoznak bele a szociálpolitikába és terelik azt neoliberális irányba. Hasonlóan értékelhető annak makacs hangsúlyozása, hogy fokozni kell a munkaerőpiac rugalmasságát, akár – egyebek között – annak az árán is, hogy gyöngítik a szociális védelmet – például csökkentik a munkanélküliség esetén folyósított juttatásokat.

A stratégiai tanácsadás, a kutatási jelentések és tanulmányok széles köröknek eljuttatása, a minisztériumi szervezésű konferenciák, tájékoztatók dömpingje része az ideológiai meggyőzés hadműveletének, mely szervesen beleillik ebbe a folyamatba. A szakpolitikai döntésekbe nemzetközi szinten történő beavatkozás tovább gyöngíti a nemzetállamok autonómiáját, hogy szabadon dönthessenek arról, mit is akarnak. Ezek a globális intézmények, hozzájárulva a pénzügyi és tőkepiacok felől érkező nyomáshoz, rendesen kiveszik a részüket abból, hogy az egyes kormányokat elszigeteljék saját választóiktól; attól, amit emezek az általuk kívánt szociális védelmekre vonatkozóan megfogalmaznak.

Ezek az IGO-k[3] azonban semmiféle választott autoritást nem képviselnek, mint ahogy semmi ilyen autoritásnak nem tartoznak elszámolással. Nem titok, hogy az IMF, a Világbank s más ilyen szervezetek erőteljesen az Egyesült Államok, a világ vezető gazdasági és pénzügyi ereje befolyása alatt állnak. Nincsen ebben semmi meglepő, mivel a Bretton Woodsi rendszer ezen intézményeiben a szavazatok súlyát a tagországok financiális státuszával és hozzájárulásaik nagyságával mérik (Tester, 1992, 137–138. old.). Nagyjából-egészében az OECD is azt a neoliberális gazdasági orientációt képviseli, amely az Egyesült Államok sajátja. Kétségtelen, hogy ezek az intézmények valamelyest különböznek annak módjában, ahogyan a szociálpolitikához közelítenek; az IMF tűnik leginkább keményvonalas neoliberálisnak, a Világbank ennél kevésbé az, az OECD pedig náluk jóval többre hajlamos értékelni az európai stílusú szociális jóléti intézmények hasznosságát (Deacon és mások, 1997, 72. old., 3. fejezet skk.). Egészében véve azonban nyugodtan kijelenthetjük, hogy ezek az IGO-k egyszerűen csak olyan ballasztnak tekintik a szociális védelem intézményeit, melyek csak akadályozzák a gazdasági fejlődést, és útjában állnak a piaci erők szabad működésének. Gazdasági irányultságú megközelítésmódjukból adódóan (elsősorban a deregulációra koncentrálnak, s a piac kiterjesztésében látják a gazdagodás és a növekedés elsődleges eszközét), ezek az IGO-k a szociálpolitikát csak reziduális realitásként képesek elfogadni, vagyis csak olyan formában, hogy a gazdaságpolitikai célkitűzésekhez kapcsolt járulékos elemként mindössze alapszintű szociális biztonsági hálót kelljen biztosítaniuk.

Az emberi jogként felfogott szociálpolitika

Az ENSZ, hivatalai és kapcsolt részei (amilyen például az ILO) az emberi jogok értékrendszeréhez igazodva vesznek részt a transznacionális szociálpolitika alakításában. Míg az ENSZ tevékenysége a gazdasági és szociális jogok fegyvertárának minden elemére kiterjed, az ILO elsősorban a munkavállalók szociális védelmével és a munkavállalói jogok erősítésével foglalkozik.

Az ENSZ 1966-ban elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya (ICESCR) magában foglalja a szóban forgó jogok kimerítő listáját, olyan jogokat említve, például, mint „a munkához (…) az elfogadható életszínvonalhoz (…) a szociális biztonsághoz való jog (beleértve a társadalombiztosítást is)”, nemkülönben a „méltányos és kedvező munkafeltételekhez” való jogot is. Ezek mindegyikének tartalmát kellő részletességgel tisztázzák (Buergenthal, 1988, 2–3. old.). Az 1990-as évek elejére több mint száz ország írta alá az Egyezségokmányt (Bilder, 1992, 10. old.). Bár a ratifikálás azt jelenti, hogy a ratifikáló jogilag számon kérhető kötelezettséget vállal az okmányban foglaltak teljesítésére, ez esetben csupán azt várják el tőlük, hogy e jogokat „fokozatosan” és „a rendelkezésükre álló források erejéhez mérten” léptessék érvénybe (Buergenthal, 1988, 14. old.). E kibúvók következtében az Egyezségokmány leginkább elvi álláspontok és célkitűzések gyűjteményének tetszik (a ratifikálás az ezekkel való elvi egyetértést demonstrálja), mintsem olyan standardok listájának, amelyek érvényesítésére záros határidőn belül kötelezően sort kerítenek.

[3] IGO (Intergovernmental Organization) – kormányközi szervezet (a ford.)

Az ENSZ a polgári és politikai jogokhoz egészen másképpen áll hozzá, mint a gazdasági és szociális jogokhoz. A különbség szignifikáns. Az előbbiekkel kapcsolatban elfogadott okmányokban sehol nem fordulnak elő kivételek és kibúvók. Az aláíró feleknek *maradéktalanul* teljesíteniük kell a kötelezettségben foglaltakat, mivel ezek, természetükből következően, alapvetően procedurális jellegűek, s nem igénylik anyagi erőforrások mozgósítását (Buergenthal, 1988, 44–45. old.). A gazdasági és szociális jogok érvényesítése viszont éppen hogy erőforrások mozgósítását és elosztását igényli. Mivel a ratifikáló országok között mind gazdasági teljesítőképességük tekintetében, mind egy sor egyéb fontos vonatkozásban igen jelentős különbségek lehetnek, a szóban forgó Egyezségokmánynak való megfelelést a gyakorlatban igen nehéz lenne monitorozni. Így nem tekinthetjük meglepőnek, hogy a tagországoktól alig kérnek egyebet, mint hogy időről időre tegyenek jelentést arról, mennyit haladtak előre.

Bármily impresszívnek tűnjék is, mi minden zajlik (és mennyire szerteágazóan) az ICESCR égisze alatt, az Egyezségokmány javarészt tökéletesen használhatatlan eszköznek bizonyul arra, hogy gazdagítsa a szociális jogokat s érvényesülésüket előbbre vigye. Először is: ratifikálása teljes mértékben az egyes országok döntésére van bízva. Másodszor: az okmány aláírása a teljesítést tekintve igen kevés kötelezettséget ró az aláíróra. Harmadsorban: miközben az ENSZ elismeri, hogy a szociális védelem az arról elfogadott *alapelvektől* gondosan megkülönböztetett, s a gazdasági és szociális jogokba bele foglalt *standardjai* nem lehetnek univerzálisan érvényesek, csakis az egyes országok gazdasági fejlettségének függvényében határozhatók meg, soha nem próbálta meg ezt az összefüggésrendszert rendszeresen kibontani. (Ezt a problémát próbáltuk meg érzékeltetni, amikor az alapvető szociális standardok és az egyes országok gazdasági fejlettségével és teljesítőképességével kapcsolatos összefüggésekre utaltunk.)

A nemzetközi intézmények között az ILO, a maga tripartit összetételével eléggé különbözik a többitől. Az ILO-ban egyformán helyet kapnak a kormányok, a munkáltatók és a munkavállalók. A tagság önkéntes, de szinte minden ország tagja a szervezetnek, mely azt tekinti feladatának, hogy védje a munkavállalók jogait, javítsa munkafeltételeiket és -körülményeiket – utóbbiakat elég széles és értelemben fogva föl (Swepston, 1992; Deacon és mások 1997, 73–74. old.). Évente megrendezett konferenciái alkalmából a szervezet egy sor kérdésben Ajánlásokat és Egyezményeket fogad el. 1992-ig például a szervezet 172 Egyezményt fogadott el, s 5500 ratifikálást is fölmutathatott. Ezek olyan témák mellett kötelezték el magukat, mint a munkások szervezkedéshez való joga, a gyermekmunka tiltása, a munkahelyek megfelelő egészségügyi és munkabiztonsági állapotainak szavatolása, illetve a szociális biztonság fokának védelme (ide értve a nyugdíjak és az egészségügyi ellátások kérdéskörét is) (Swepston, 1992, 100. old.). Ha egy tagállam ratifikál egy ILO-egyezményt, az jogi kötelezettségvállalást jelent, s az országnak rendszeresen jelentést kell tennie a teljesítésről. Bár a működési folyamat lassú és nehézkes, az ILO törődik egyezményei életbe léptetésének monitorozásával. Panasztevési lehetőséggel, nyomon követési és elszámoltatási technikák kidolgozásával valamelyest sikerült biztosítania, hogy a ratifikált egyezmények betartásához a tagállamok ragaszkodjanak (uott, 100–108. old.).

Mindazonáltal, akárcsak az ENSZ előbb tárgyalt egyezségokmánya, az ILO konvenciói is univerzális formákban fogalmazódnak meg. Így óhatatlanul beleütköznek abba a ténybe, hogy a tagállamok között gazdasági, szociális és kulturális fejlettségük adott szintjében jelentős különbségek vannak. Az ILO – meglehetős rugalmasságot mutatva – megpróbált valamit kezdeni ezzel a sokszínűséggel, ha másként nem, hát azzal, hogy az egyezményekben foglaltak teljesítésének számonkérése során figyelembe vette a különbségeket. Így például a Szociális

Biztonság Minimális Standardjai Egyezmény deklarálja, hogy a ratifikáló országnak az egyezményben benne foglalt kilenc elemből csak tetszés szerinti hármat kell biztosítania. Az Egyezmény továbbá időlegesen felmentést adhat azoknak az országoknak, amelyek gazdasági vagy egyéb erőforrásaikat tekintve „nem elegendő mértékben fejlettek" (Otting, 1993, 166–167. old.).

Bár az ILO az ENSZ-nél kicsit eredményesebb az egyezményei számonkérésében, a nemzetközi szintű szociális védelem intézményeként hasonló korlátokba ütközik. Először is, az egyezményekhez csatlakozás önkéntes. Másodsorban, bár a panasszal élés, illetőleg a kivizsgálás lehetősége némi erőt kölcsönöz az ILO elfogadta egyezményeknek, a lényeg azért mégis csak az, hogy a megfelelni szándékozás önkéntes, azaz: javarészt rábeszélhetőségen múlik. Az elvek szintjén az ILO természetesen szankciókat foganatosíthat egy renitensnek bizonyuló tagországgal szemben. A gyakorlatban ilyesmire még soha nem került sor. Harmadsorban, akárcsak az ICESCR esetében történt, az ILO is fölismerte azt a problémát, hogy az egyes országok gazdasági teljesítőképessége nem egyforma, azonban semmiféle kísérletet nem tett arra, hogy bármely, rendszerezettnek mondható módon függvényszerű kapcsolatot próbáljon definiálni az egyes országok eltérő fejlettségi szintje és a munkaügyi standardok között. Végezetül pedig: az ILO által gyakorolt „mérséklések" – ellentétben az ENSZ-nél alkalmazottakkal – szigorúan csak foglalkoztatási kérdések esetében jöhetnek szóba, és semmiképp nem vonatkoztathatók a népesség egészének szociális védelmét érintő problémákra.

Kereskedelmi rendszerek és szociálpolitika

Nyugaton, különösen az Egyesült Államokban, a szakszervezetek régóta törekszenek arra, hogy a fejlődő országokkal kötött kereskedelmi egyezményekbe foglaljanak bele valamilyen, a minimális munkavállalói és az emberi jogokra vonatkozó szociális természetű záradékot (Hanson, 1983, 24–28. old.). Az alapvető ösztönzés, mely miatt a szakszervezetek megkívánják ezektől az országoktól, hogy képesek legyenek fölmutatni a munkajogok valamiféle minimális szintjét, az a szándék, hogy ki lehessen küszöbölni a tisztességtelen versengést és a szociális dömpinget, s így a fejlett országokban is valamennyi iparágban védelmet lehessen nyújtani a foglalkoztatásnak és a munkaügyi standardoknak. Ezzel nem kívánjuk tagadni azt, hogy mindebben más vonatkozások (nevezetesen a munkajog és a szociális jogok a fejlődő országokra kiterjesztésének szorgalmazása) ne játszottak volna ugyancsak szerepet. Mindazonáltal e munkaügyi klauzulák protekcionista – s ezért önérdeket képviselő – vonatkozása mindig is vitatott és megosztó hatású eleme volt az Észak és Dél közötti alkuknak (Deacon és mások, 1997, 77–78. old.). Egy sor kommentátor előtt nem maradt észrevétlenül annak iróniája, hogy az amerikai munkások éppen akkor követelnek munkajogi és szakszervezeti jogokat a fejlődő országok munkavállalói számára, amikor saját hazájukban éppen kezdik őket megfosztani ezektől (lásd például Singh, 1988). A kritikusok arra is felhívták a figyelmet, mennyire nem reagáltak az amerikai szakszervezetek a Világbank strukturális kiigazítást követelő stratégiai döntései után, vagy a termékárak alacsonyra szabásának elfogadása kapcsán (az Egyesült Államok mindkettőt támogatta), holott ennek sok alulfejlett országban pusztító hatása volt az életszínvonalra (uott, 262. old.).

A szociális záradék-típusú megközelítésnek alapvetően az a legnagyobb hibája, hogy jószerivel csak a fejlődő világ szempontjából foglalkozik a munkavállalók alapjogaival (mint például a szervezkedési joggal és a kollektív béralku jogával), s édeskeveset törődik azzal, mi a helyzet az iparilag fejlett országokban. Az elmúlt években az amerikai munkásoknak sikerült kivívniuk, hogy egy sor, az Egyesült Államok és különböző fejlődő országok között született kereskedelmi egyezménybe szociális záradékot iktassanak be (lásd például a Karib Medence Kezdeményezést). De az ilyen lépések hatékonysága nem igazán átlátható, mivel nagyon sok függ életbe léptetésük módjától, illetve a monitorozási eljárásoktól (lásd Charnowitz, 1987, 565., 572–574. old.). Azok a kísérletek, hogy a szociális záradékot mint szélesebb körben alkalmazható GATT (illetve ma: WTO)-egyezményt illesszék be a szerződésekbe, nem jártak sikerrel – főként a fejlődő országok részéről tapasztalt ellenállás következtében.
Az Egyesült Államok és Kanada között aláírt Szabadkereskedelmi Megállapodás (melyhez később a NAFTÁ-n keresztül Mexikó is csatlakozott) lehetővé tette, hogy Észak-Amerikán belül a társulás együtt járjon bizonyos szociális standardok megkövetelésével. A szociális dimenzió azonban gyakorlatilag figyelmen kívül lett hagyva. Később a munkavállalók és más, a NAFTA létrejöttét ellenző csoportok nyomására aláírták az *Észak-amerikai Munkaügyi Együttműködési Egyezményt* (*North American Agreement of Labour Cooperation*), amely megkívánja a tagországoktól, hogy saját határaikon belül erősítsék a munkajogi törvénykezést és más területeken is fejlesszék a szociális jogalkotást. Ezek az úgynevezett kiegészítő megállapodások eddig nem tűnnek érdemben hatékonynak. Ráadásul nem is teremtenek semmiféle, az országosénál magasabb szintre érvényesnek mondható szociális vagy munkaügyi standardokat (Stanford és mások, 1993, 56–63. old.). Az ellen-oldalról nézve, a NAFTA deregulációs gazdasági és kereskedelmi záradékai, s az a felfogása, hogy a versenynek szabad játékteret kell biztosítani, elég nehezen elfogadható, figyelembe véve a Kanadához hasonló országok másokénál jóval magasabb rendű szociális ellátását (lásd például Sanger, 1993; Sinclair, 1993). Kanadában a szociális ellátás lefelé történő harmonizációja voltaképp már el is kezdődött. Figyelembe véve, hogy Amerika más országaiban milyen alacsonyak a gazdasági és szociális standardok, nagyon is reális veszélynek tűnik föl, hogy Kanadában a szociális jóléti rendszer színvonala hamarosan meredeken zuhanni fog.

Mindmostanáig az Európai Uniónak a munkavállalók alapvető szociális jogait összefoglaló Szociális Kartája jelenti az egyetlen kísérletet arra, hogy egy nagy kiterjedésű régióban országosnál magasabb szinten kialakítsák a szociális standardok sorozatát. A Kartát 1989-ben dolgozta ki az Európai Bizottság, hogy elősegítse a tagországok közötti gazdasági integráció szorosabbra zárását – de egyszersmind azért is, hogy a minimális szociális standardokat kiharcolni kívánó európai szakszervezetek nyomásának eleget tegyenek (Silvia, 1991; Rhodes, 1995, 96. old.). A munkáltatók, illetve az egyik tagország részéről megnyilvánuló nyomás végül az eredeti javaslatok jelentős felhígulásához vezetett. A Karta, mely figyelmének középpontjába a munkafeltételek minőségét s a munkavállalók szociális védelmét állítja, nem jogkövetkezményeket mobilizáló munkaeszköz, hanem „ünnepélyes nyilatkozat”. Rendelkezéseinek csak egy részéről – mint például az egészségi állapot védelmére, a biztonságra, a szülési szabadságra vonatkozó kötelmek (mely utóbbi fölfogható a munkaerőn belül a nemek közötti egyenlőség kérdésének) – mondható el, hogy kötelező erejű, jogkövetkezményekkel járó norma lett belőlük (nem a tagállamok egyhangú akaratnyilvánítása alapján, hanem többségi szavazás révén) (Ross, 1993, 50–54. old.).

Ami a Chartának mint nem kötelező érvényű, hanem elveket és célkitűzéseket megfogalmazó dokumentumnak általában vett státusát illeti, az bizony Európában mindenütt nagy csalódást okozott a munkavállalóknak, s mindazoknak is, akik a szociális jogok mellett elköteleződtek (Rhodes, 1995, 96–97. old.). Ráadásul, az EU országok monetáris uniójáért létrehívott Maastrichti Szerződésnek alapelvei közé tartozik a „szubszidiaritás", melynek értelmében a Közösség egészén belül alapelvnek tekintendő, hogy a szociális kérdésekkel (de más természetűekkel is), ahol csak erre lehetőség nyílik, inkább helyi (országos) szinten foglalkozzanak és döntsenek, mintsem központilag. Ez a szociálpolitikát alapvetően az egyes országok hatáskörébe utalja (Ross, 1993, 61. old.; Rhodes, 1992, 35. old.). Ugyanakkor: a szolidaritás és a szociális állampolgáriság alapelveit az Európai Közösségen belül egészében jóval kevésbé fogadták el (Streeck, 1995; Rhodes, 1995, 97. old.). […] A globalizáció Európán belül is erősen hajlamos a rugalmasságot és a munkaerőpiacok deregulációját támogatni. Ha azzal vetjük össze, hogy a NAFTA mennyire nem törődött a munkaügyi standardokkal, akkor az Európai Szociális Karta persze igen impozánsnak tűnik. Valójában azonban a munkások védelmében igen csak szerényen forgatható szerszámnak bizonyul. Azok a kilátások, melyek szerint előbb-utóbb a szociális védelem erősebb eszközévé fogja kinőni magát, nemigen látszanak megalapozottnak (Streeck, 1996; Pierson és Leibfried, 1995).

[…] Az Európai Uniót monetáris egységgé nyilvánító Maastrichti Szerződés nyomatékosan felhívja figyelmünket, mennyire fontos az adósságállomány és a deficit csökkentése, az infláció kordában tartása. Ahhoz, hogy tagjai lehessenek a monetáris uniónak, az egyes országoknak szigorúan be kell tartaniuk az intelmeknek megfelelő célkitűzéseket. Jelen pillanatban úgy látszik, hogy az Európában egymással vetélkedő két tendencia, nevezetesen a liberalizmus és a szociális kollektivizmus közül az előbbi van fölényben (Streeck, 1996; Ross, 1995). Európában vannak persze más intézmények, más szolgáltatások is, mondjuk az emberi jogok védelmére vagy az egyes régiók közötti gazdasági és szociális egyenlőtlenségek mérséklésére. A Maastrichti Szerződés szociális fejezetével együtt, ezek végül is korántsem elhanyagolható szociális dimenziót jelentenek az Európai Unióban (Deacon és mások, 1997, 80–84. old.). Arra azonban fontos rámutatnunk, hogy a NAFTÁ-val ellentétben az EU lényegesen több, mint szimpla kereskedelmi tömörülés. A politikai és egyszersmind gazdasági integráció eszméje keltette életre. Hogy Európán belül a jövőben valamikor a szociális dimenzió komolyabb szerephez jusson, az nem zárható ki, jelenleg azonban erre nem sok esélyt látni.

Végkövetkeztetések

Elég világosan megmutatkozik, hogy az országokon átívelő szociális standardok kidolgozása meglehetősen egyenetlen és erősen korlátozott. A retorika és a szimbólumrendszer jóval többet sejtet, mint amit a valóság ténylegesen fölmutatni tud. Azok az IGO-k – melyek a szociálpolitikára a reziduális elvet igyekeztek érvényesíteni, azaz deregulációra és a szociális védelem gyengítésére törekedtek – mindmostanáig erősebbnek bizonyultak, mint azok az intézmények, amelyek a szociális jogok szorgalmazása mellett kötelezték el magukat. Mindazonáltal az ENSZ, az ILO és az EU – mindegyik a maga módján, persze, de – mind munkajogi kérdésekben, mind a szociális jogok terén mutatott némi előrehaladást az effélék megfogalmazására és életre hívására a különböző országokban. Ráadásul az ENSZ és a hatásköre alatt működő intézmények továbbra is fórumot biztosítanak a szociális és humanitárius kérdésekről folytatott viták számára, illetve segítenek abban, hogy a szegénység, a szociális

védelem és a társadalmi méltányosság problémáit a helyi, országos szintnél magasabb, nemzetközi nézőpontból állítsák a figyelem középpontjába. Az elmúlt évek során egy sor témában rendeztek kiemelt fontosságú konferenciákat vagy „csúcstalálkozókat”, így 1990-ben a gyermekekről, 1992-ben a fejlődésről, 1994-ben a népességről, 1995-ben a társadalmi fejlődésről, 1996-ban pedig a nőkről. Az e témákkal kapcsolatban fölmerült megfontolásokat és nézőpont-ütköztetéseket aztán rendre követték az átfogó akciókra vonatkozó javaslatok.

Mindezek és más, korábban már említett kezdeményezések ellenére, a szociálpolitika lényegében az egyes országok „belügye” maradt. A nemzetközi szintű előrelépés szerény szintjének fő okai két csoportba sorolhatók. Egyrészt egyetlen globális kormányzati intézmény sem létezik, amelynek elegendő autoritása lenne ahhoz, hogy kötelező érvényű standardokat fogalmazzon meg, majd pedig érvényt is szerezzen nekik. Másfelől (s egyben az előbbihez kapcsolódva): jóllehet a polgári és politikai jogok, illetve a gazdasági és szociális jogok természete közötti különbséggel mindenki tisztában van, arról már, hogy mik is lennének a következményei ennek a különbségnek, senki nem rendelkezik kidolgozott álláspontlal. Mint korábban már kifejtettük, ahhoz, hogy a szociális jogok – illetve, amint azt javasoltuk, a szociális standardok – életképesnek bizonyuljanak, a gazdasági fejlettség szintjének megfelelő módon kell megfogalmazni őket. Ha nem így történik, sosem bizonyulhatnak többnek absztrakt, életidegen elveknél, amelyeknek nem lehet igazi befolyásuk a társadalmi-gazdasági valóság világára.

Habár nem könnyű feladat annak tisztázása, hogy a szociális standardok és a gazdasági fejlettség között mi a kapcsolat, mégis ez elengedhetetlen, ha előrébb akarunk jutni abban a munkában, hogy az alapszintű szociális standardokat globális érvénnyel tegyük alkalmazhatóvá. Továbbra sem tudjuk megkerülni azonban a legelső, és persze legnehezebben megoldható problémát. Mindaddig, amíg nincs nemzetközi szintű kormányzati hatalom, mely demokratikus autoritással rendelkezik, egyszersmind elszámoltatható, addig a szociális standardok érvényesítését csak az önkéntes elfogadásuk szavatolja. Az erre való hajlandóságra azonban – a globalizáció következtében – jóval kevésbé számíthatunk, mint régebben. A Megállapodások és Egyezmények, melyekre föntebb hivatkoztunk, olyan időkben születtek meg, amikor szinte közhelyes bölcsességnek számított úgy vélekedni, hogy a szociális standardok minden országban a gazdasági fejlődéssel együtt mozogva fognak fejlődni. A két folyamat között pozitív korrelációt vélelmeztek.

Ma olyanok a körülmények, hogy olybá tűnik: a gazdasági fejlettség növekedése nem annyira a szociális standardok emelkedését, hanem inkább csökkenésüket hozza magával. A szociális standardoknak egy, hosszú távú evolúciós perspektívában a fejlődéssel való harmonikus együttmozgását jósoló jóhiszemű feltételezés ma már nemigen tekinthető érvényesnek. A fejlett ipari országokban a szociális standardok lejtőre kerültek, s e folyamat csak nemzetközi szintű beavatkozással állítható meg.

Milyen formát öltsön azonban ez a beavatkozás? Mik az esélyei a sikerre? A fő probléma ezzel kapcsolatban az, hogy azok a feltételek és azok a társadalmi erők, amelyek lehetővé tették a jóléti államok *nemzetállami* kereteken belüli létrejöttét – a törvények alkotásához és betartatásához elegendő legitim autoritással rendelkező állam; választójogi rendszer és választói akaratot reprezentáló kormányzat; erőteljes szakszervezeti tevékenység s mellette az ország gazdasági és társadalmi stabilitását veszélyeztetni képes ellenzéki mozgalmak; nacionalizmus és nemzet-építést szorgalmazó kihívások – nemzetközi szinten egytől egyig hiányoznak. Ráadásul a

szociális jogok vonatkozásában a globalizáció anélkül korlátozza az egyes állampolgár saját országán belül érvényesíthető „erejét”, hogy bármiféle eszközt kínálna arra, hogy ezt globális szinten visszanyerhesse. Mindezekkel egy időben, a transznacionális korporációkat és a globalizált piacot jelentősen megerősítette a financiális dereguláció és a tőke mobilizálhatóvá válása.

Ily körülmények között a szociális védelmet erősítő globális szintű tevékenység kilátásai nem mondhatók különösebben bíztatónak. Mindazonáltal, ha kezdetleges formákban is, de nemzetközi szinten is föllelhető már egynéhány olyan elem, amely valamikor a nemzetállamok keretei között lehetővé tette szociális standardok kidolgozását. Ezekre – mint „mag” köré – rátelepedhetnek szociális standardokat életre hívó mozgalmak. Vegyük röviden sorra őket!

Kezdjük azzal, hogy lassan kibontakozóban van egy mozgalom, mely a kormányzati hatalom globális szintre emelését és a létező IGO-k (beleértve a Bretton Woodsi intézményeket is) reformját szorgalmazza (Commission on Global Governance, 1995; Deacon és mások, 1997, 89., 205–209. old.). Kezd elterjedni az a felismerés, hogy az IGO-kat reprezentatívabbá, demokratikusabbá, hatékonyabbá és elszámoltathatóbbá kellene tenni. Másodszor, lassan kezdenek rájönni: a stratégiai tervezésben az IGO-k kettéválasztása gazdaságiakra (Bretton Woods) és nem-gazdaságiakra (ENSZ, ILO), anélkül, hogy a kettő között valamiféle koordináció állana fönn, nem szerencsés, és megreformálásra szorul (Deacon és mások, 1997, 64., 68–70. old.). Olyan intézmények, mint a Világbank, sőt, még az IMF is, kezdik elismerni, hogy a szociális dimenziónak fontos szerepe lehet a fejlődésben. Harmadjára pedig – s talán ez a legfontosabb – ahogy a globalizáció egyre több országot von bűvkörébe, s fogadtatja el velük a „versenyképes takarékosság” politikáját, a megszorítások és a szociális ellátások leépítése ellen az egyes országokban tiltakozó mozgalmak ütik fel a fejüket. Nem túl irreális az az elképzelés, hogy előbb-utóbb a szociális programok és standardok védelme érdekében a protestálás nemzetközivé szerveződő mozgalmává terebélyesedhetnek (mondjuk például az OECD-országokban). Negyedszer: a „globalizálódott civil társadalom”, mely különféle NGO-k széles választékából, egyházakból, és társadalmi mozgalmakból tevődik össze, olyan új játékosként bukkan fel, amely erősen elkötelezett a környezet, a fejlődés, a társadalmi igazságosság globális kérdései mellett (uott, 211–212. old.; Commission on Global Governance, 1995, 253–260. old.). Bár bizonytalan körvonalú, s hatalommal sem rendelkezik, a globális civil társadalom képes hozzájárulni a társadalmi és környezeti kérdésekről folytatott globális vitához, s befolyása vélhetőleg növekedni fog.

Végül, mint azt Marx, Polányi és más gondolkodók nyomatékkal leszögezték, a szabályozatlan, szabadjára eresztett piacgazdaság előbb vagy utóbb iszonyatos gazdasági és társadalmi pusztítást szabadít a világra. Korábban megjegyeztük, hogy a pénz korlátozatlanná váló áramlása destabilizálni kezdte a gazdaságokat, s azzal fenyeget, hogy komoly recesszióba sodorja a világot. A globális kapitalizmus más egyensúlyvesztései és ellentmondásai – mint például a fogyasztói kereslet hiánya, a társadalmi nyugtalanság, a demokrácia meggyengülése – akár ki is kényszeríthetik az egyre intenzívebb globális szabályozást. A kérdés csak az, vajon katasztrófának kell-e bekövetkeznie ahhoz, hogy megfelelő gazdasági és társadalmi szabályozással nekilássunk elejét venni a veszélynek. Az alapvető hit, mely a nemzetközi beavatkozás szükségességének a fentiekben előterjesztett érvelése mögött meghúzódik, úgy foglalható össze: a történelem tanulságait nem szabad elfelejtenünk. Ha az egyes országok szintjén engedünk is a dereguláció térnyerésének, ezt nemzetközi szintű szabályozással kell

kiegészítenünk. Egy országok közötti megállapodás a szociális standardokról szerencsésen egészíthetné ki az Nemzetközi Beruházási Megállapodást (Multinational Agreement on Investment – MAI).[4]

Összegezve: az alapszintű szociális standardok komoly fókuszpontjai lehetnének a globalizálódott gazdaság szabályozásának. Arra szolgálhatnának, hogy megőrizzék a regionális és országos közösségek integritását, s közben a nemzetközi verseny résztvevői számára is méltányos terepet biztosítsanak. Segítenének megőrizni és/vagy kiépíteni a gazdasági és a szociális szektor közötti integrációt. Azt az integrációt, mely talán legfontosabb öröksége a II. világháború utáni jóléti államnak. Akárhogyan is, az alapszintű szociális standardok – ha globálisan alkalmazzák őket – manapság annyiban lesznek kiemelkedő fontosságúak, hogy a globális gazdasági versengés és a technológiai változás kontextusában ezek biztosíthatják az emberi közösségek számára a stabilitás és a folytonosság valamilyen fokát.

[4] Az MAI létrehozása azért maradt el, mert erős nemzetközi mozgalom fordult vele szembe, illetve azért, mert az OECD-országok képtelennek mutatkoztak megegyezni egy sor kulcsfontosságú kérdésben. Nagyjából hasonló célokat próbálnak követni a TEP-pel (Transatlantic Economic Partnership), illetve a WTO Millennium Roundjával.

IRODALOM

Andrews, G. (ed.) (1991) *Citizenship,* London, Lawrence and Wishart.

Barbalet, J.M. (1988) *Citizenship,* Milton Keynes, Open University Press. Barry, B. (1990) *Welfare,* Milton Keynes, Open University Press.

Bilder, B. (1992) 'Overview of International Human Rights Law', in Hannum, H. (ed.) *Guide to International Human Rights,* 2nd edn, Philadelphia, University of Philadelphia Press.

Borre, O. and Scarborough, E. (eds.) (1995) *The Scope of Government,* New York, Oxford University Press.

Buergenthal, T. (1988) *International Human Rights in a Nutshell,* St Paul, MN,West Publishing.

Charnovitz, S. (1987) The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime: a Historical Overview', *International Labour Review,* 126(5).

Commission on Global Governance (1995) Our *Global Neighbourhood,* Oxford, Oxford University Press.

Cook, EL. and Barrett, E.J. (1992) *support for the American Welfare State,* New York, Columbia University Press.

Cornia, G.A. et al. (1987) *Adjustment with a Human Face, 2* vols, Oxford, Clarendon Press.

Deacon, B. et al. (1 997) *Global Social Policy,* London, Sage.

Doyal, L. and Gough, I. (1991) *A Theory of Human Need,* London, Macmillan.

Espada, J.C. (1996) *Social Citizenship Rights:A Critique of F.A. Hayek and Raymond Plant,* London, Macmillan.

Esping-Andersen, G. (1996a) 'After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy', in Esping-Andersen, G. (ed.) *Welfare States in Transition,* London, Sage.

Esping-Andersen, G. (1996b) 'Positive-Sum Solutions in a World of Tradeoffs?' in Esping-Andersen, G. (ed.) *Welfare States in Transition,* London, Sage.

Goodman, R.. and Peng, I. (1996) The East Asian Welfare States', in Esping-Andersen, G. (ed.) *Welfare States in Transition,* London, Sage.

Hansson, G. (1983) *Social Clauses and International Trade,* Beckenham, Croom Helm.

Jones, C. (1993) The Pacific Challenge: Confucian Welfare States' in Jones, C. (ed.) *New Perspectives on the Welfare State in Europe,* London, Routledge.

Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class and other Essays,* Cambridge, Cambridge University Press.

Midgley, J. (1997) *Social Welfare in Global Context,* Thousand Oaks, CA, Sage.

Mishra, R. (1977) *Society and Social Policy,* London, Macmillan.

OECD (1994) *Social Policy Studies No. 2: Neu Orientations for Social Policy,* Paris. OECD (1997) `OECD in Figures' (Supplement to *The OECD Observer,* 206).

Otting, A. (1993) 'International labour standards: a framework for social security', *International Labour Review*, 132(2).

Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State?* Cambridge, Cambridge University Press.

Pierson, P and Leibfried, S. (1995) The Dynamics of Social Policy Integration', in Leibfried, S. and Pierson, P. (eds) *European Social Policy*, Washington DC, The Brookings Institution.

Plant, R., Lesser, **H.,** and Taylor-Gooby, P. (1980) *Political Philosophy and Social Welfare*, London, Routledge.

Rhodes, M. (1992) The Future of the "social dimension" labour market regulations in post-1992 *Europe',Journal of Common Market Studies*, 30(1).

Rhodes, M. (1995) 'A regulatory conundrum: industrial relations and the social dimension' in Leibfried, S. and Pierson, P (eds) *European Social Policy*, Washington DC, The Brookings Institution.

Roche, M. (1992) *Rethinking Citizenship*, Cambridge, Polity.

Ross, G. (1993) 'Social Policy in the New Europe', *Studies in Political Economy*, 40.

Ross, G. (1995) 'Assessing the Delors Era and Social Policy' in Leibfried, S. and Pierson, P. (eds.) *European Social Policy*, Washington, DC, The Brookings Institution.

Sanger, M. (1993) 'Public Services' in Cameron, D. and Watkins, M. (eds) *Canada Under Free Trade*, Toronto, James Lorimer.

Silvia, S.J. (1991) The Social Charter of the European Community: A Defeat for European Labour', *Industrial and Labour Relations Review*, 44(4).

Sinclair, S. (1993) `Provincial Powers' in Cameron, D. and Watkins, M. (eds) *Canada Under Free Trade*, Toronto, James Lorimer.

Singh, A. (1988) 'Southern Competition, Labour Standards and Industrial Development in the North and South' in Herzenberg, S. and Perez-Lopez, J.F. (eds.) *Labour Standards and Development in the Global Economy*, Washington, DC, US Department of Labor, Bureau of International Affairs.

Stanford, J. et al. (1993) *Social Dutnping under North American Free Trade*, Ottawa, Centre for Policy Alternatives.

Streeck, W. (1995) From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy', in Leibfried, S. and Pierson, P (eds) *European Social Policy*, Washington, DC,The Brookings Institution.

Streeck,W. (1996) 'Public Power Beyond the Nation-State', in Boyer, R. and Drache, D. (eds) *States against Markets*, London, Routledge.

Swepston, L. (1992) 'Human Rights Complaint Procedures of the International Labour Organization' in Hannum, H. (ed.) *Guide to hiternational Human Rights*, 2nd edn, Philadelphia, University of Philadelphia Press.

Taylor-Gooby, P. (1994) 'Taxing Time', *New Statesman and Society*, 2 December. Tester, F.J. (1992) The Disenchanted Democracy: Canada in the Global Economy of the 1990V, *Canadian Review of Social Policy*, 29(30).

Turner, B.S. (1986) *Citizenship and Capitalism*, London, Allen and Unwin.
World Bank (1997) *World Development Report*, New York, Oxford University Press.

Heikki Patomaki és Teivo Teivainen

EGY LEHETSÉGES VILÁG: A GLOBÁLIS INTÉZMÉNYEK DEMOKRATIKUS ÁTALAKÍTÁSA*

Konzervatív kontra átalakítást szorgalmazó javaslatok

A konzervatív és az átalakítást szorgalmazó javaslatok közti különbség elvileg egyszerű. Maradunk-e a jelenleg elképzelt előfeltevéseinknél és az intézményi berendezkedés jelenlegi kereteinél, vagy politikailag lehetségesnek és megvalósíthatónak tartjuk, hogy megváltoztassuk a globális politikai cselekvés háttértényezőit? Az átalakítást lehetségesnek tételező megközelítés azon az elképzelésen alapszik, hogy a megfelelő háttérösszefüggések megváltoztatásával legalább néhány, már kialakult identitás és érdek újradefiniálódik. Az intézményi innovációk legyőzhetik azon politikai kompromisszumokat, amelyek csupán szűk és rövidlátó csoportérdekeket szolgálnak. A részben újraértelmezett szereplők közötti új szövetségek előmozdíthatják a szolidaritás új kötelékeit, és feltárhatják a politikai lehetőségek új világát.

A globális demokratikus változás stratégiájátnak kialakítása érdekében először összegezzük a már létező javaslatokat, és kapcsolatukat a jelenlegi intézményi és világtörténelmi kontextussal, beleértve pénzügyek és a kereskedelem társadalmi vonatkozásait is. A határvonal a konzervatív és az átalakítást szorgalmazó javaslatok között nyilvánvalóan nem merev. Ha a lényeges összefüggések kellően részletezettek, a legtöbb globális demokráciára irányuló kezdeményezés – amennyiben megvalósulna – magával hozna egy bizonyos mértékű átalakulást. Azon felül a különbség mondjuk egy ENSZ-reform és egy világparlament létesítése között, akár kicsi is lehet. Kategorikus különbségek helyett inkább árnyalatokról és fokozatokról beszélünk. A javaslatok szisztematikus stratégiává való összekapcsolásával növekedhet az átalakító erejük, és más egyidejű vagy későbbi reformok erősíthetik a hatásukat.

A kulcsfontosságú elképzelés [...] az, hogy a globális demokratikus változás stratégiája megköveteli az előfeltevéseknek és a lehetséges demokratikus fejlődés különböző javaslatainak a szisztematikus elemzését. Az 1-4 táblázatok összegzik ennek a stratégiának a főbb pontjait: ki rendelkezhet jogosítványokkal a különböző javaslatokban és modellekben? Mi az érvényességi területe, hatásköre a javasolt intézményi intézkedéseknek? Mi lenne a demokratikus akaratképzés foka? Hogyan lennének a javasolt változások igazolhatóak? Rendelkezésre áll-e megfelelő (akár valós, akár potenciális) politikai támogatás, ami az effajta változásokhoz szükséges? Politikailag lehetséges-e ezeknek a változásoknak a valóra váltása? Keresztülvihetők-e a javasolt intézményi intézkedések? És végül, de nem utolsó sorban: mik lennének a különböző, átalakítást célzó javaslatok következményei?

---

* *Heikki Patomäki and Teivo Teivainen: "A Possible World. Democratic Transformation of Global Institutions", in Nicola Yeates and Chris Holden (eds.): The Global Social Policy Reader,. Policy Press, Bristol, 2009, 387-404.*

Az 1-es és a 2-es táblázat számba veszi a meglevő nemzetközi szervezetekre vonatkozó főbb reformjavaslatokat. Az 1-es táblázat összegzi az ENSZ-reform négy fő területét: a Biztonsági Tanácsot (UNSC); az ENSZ Általános Közgyűlését (General Assembly, UNGA); a Népi Közgyűlést (People's Assembly, UNPA) és a Gazdasági és Szociális Tanácsot (ECOSOC). Az 2-es táblázat részletezi a Bretton Woods-i intézmények – a WTO és a nemzetközi törvényszékek – lehetséges reformjait. A 3-as táblázat foglalja össze azokat a kezdeményezéseket, amelyek felhatalmazást nyújtanak a globális civil társadalomnak a Szociális Világfórumon (World Social Forum) keresztül, valamint áttekinti az arra irányuló kezdeményezéseket, hogy létrehozzanak egy globális „igazság bizottságot", világparlamentet vagy globális népszavazást. Végül a 4. táblázat mutatja az adósságok döntőbíráskodási mechanizmusait és a globális adókat, kiváltképp a valutaügyletek adóját és a globális üvegházadót.

Az Egyesült Nemzetek Alapokmányának bárminemű felülvizsgálata és módosítása a Biztonsági Tanács (BT) állandó tagjainak akaratától függ, amelyek vétójoggal rendelkeznek az alapokmány bármely változtatását illetően. Ezért a vétóerejük megszüntetése vagy fokozatos elvonása növelné egyéb ENSZ-reformok lehetőségét. A Biztonsági Tanács demokratizálását szorgalmazó kezdeményezések igazolhatók immanens kritikával (mivel a demokrácia a legtöbb tagállam számára elfogadott alapelv – az alapokmány szellemének megfelelően); ismeretelméleti/episztemológiai szempontokkal (a pártatlanság megköveteli, hogy az állandó tagok pozíciója szintén kritizálható legyen) és instrumentális megfontolásokkal (a demokratikus reformok szükségesek ahhoz, hogy egy hatékony és legitim ENSZ képes legyen megbirkózni napjaink jelentős problémáival). Egyetlen reformkezdeményezés sem tudná megváltoztatni a Biztonsági Tanács hatáskörét, de néhány segítségével tevékenységének szempontjai az ENSZ Általános Közgyűlése általi alapos vizsgálat tárgyává válhatnának.

A legtöbb BT-reform célja az lenne, hogy kiépítse a szuverén államok formális egyenlőségének elvét. E reformtörekvések nyílt támogatását ezidáig – habár az e csoportba tartozók közül sokan engedelmesnek vagy csendesnek mutatkoznak – a harmadik világ néhány állama, és különösen a globális civil társadalom vállalta. A probléma az, hogy egy igazi BT-reform csupán akkor tűnik lehetségesnek, ha minden vétóerővel rendelkező lemondana privilégiumáról. A legfőbb gond az Egyesült Államok dominanciája. Szintén nem valószínű, hogy Oroszország és Kína feladná vétójogát a közeljövőben. Emellett az Egyesült Királyság és Franciaország kormányait is idő- és energiaigényes lenne meggyőzni arról, hogy helyük, pozíciójuk pusztán múltbéli maradvány.

Az ENSZ Általános Közgyűlése marginalizálódott. Elvileg a már meglévő alapokmány keretein belül, a 13. cikk felhasználásával lehetségessé válna, hogy megerősödjön a közgyűlés pozíciója – ez ugyanis felhatalmazza a Közgyűlést arra, hogy eljárást kezdeményezzen bármely, a békéhez, biztonsághoz vagy jóléthez kapcsolódó kérdésben. A cikk szerint azonban a Biztonsági Tanács nincs arra kötelezve, hogy engedelmeskedjen az Általános Közgyűlés döntéseinek. Az Általános Közgyűlés akaratformálásban játszot aktívabb szerepét lehetővé tevő törvényi lehetőség mindenesetre addig kiaknázatlan marad, amíg nem állnak rendelkezésre a jelenleginél nagyobb források, s amíg a tagállamok többségének nincs elég önbizalma ahhoz, hogy szembeszálljon az Egyesült Államok és a neoliberalizmus kettős hegemóniájával. Először a világtörténelmi kontextusnak kell megváltoznia.

1. táblázat: Az ENSZ-reformok

	Jogosítvány	Hatáskör	Hitelesség	Indoklás	Politikai támogatás	Politikai lehetségesség/ megvalósíthatóság	Konzervatív vagy átalakítást szorgalmazó
Biztonsági Tanács (vétójog megszüntetése és az Általános Közgyűlés általi felügyelet)	államok (előírásszerű, formális egyenlőség)	béke- és biztonságügy, kötelező döntések és szankciók lehetségesek	a reformoknak csökkentenék azoknak a napirendi pontoknak és tárgyalásoknak a körét, amelyeket a nagyhatalmi politika határoz meg	immanens kritika, valamint episztemológiai és instrumentális indoklás	főként a Déli államok és a globális civil társadalom	nincs, hacsak nem mond le minden vétóerővel rendelkező a kiváltságairól	csökkentheti az ENSZ-reformok lehetőségét
Általános Közgyűlés (szerepének erősítése és/vagy a képviselet elvének megváltoztatása)	államok (előírásszerű, formális egyenlőség) távoli lehetőség a szavazati súlyok lakosságszám szerinti meghatározására	ajánlások, ellenőrzések és kezdeményezések - lehetőség szerint a 12-14. cikk által meghatározva	a reformoknak az ENSZ-rendszert minden állam teljes és hatékony részvételére nyitottabbá kellene tenniük	ugyanaz, mint a Biztonsági Tanács esetében	ugyanaz, mint a Biztonsági Tanács esetében	nincs, hacsak nem változik az Egyesült Államok politikája vagy a világkontextus (és az alapokmány felülvizsgálata, ami majdnem lehetetlen)	ha az alapokmány felülvizsgálata nem lehetséges, az átalakító hatások meglehetősen korlátozottak lesznek
Népi Közgyűlés	a világ polgárai	"világvélemény" megalkotása, esetleg keretrendszert meghatározó szabályok	esetleg csak szimbolikus kontroll, lehetséges lépések a Világparlament felé	ugyanaz, mint a Biztonsági Tanács esetében, csak még nyíltabban az univerzális feltételekkel	globális civil társadalom	ugyanaz, mint az Általános Közgyűlés esetében; valamint a nem demokratikus államok ellenállhatnak (megvalósíthatóság tárgyában, lásd: Világparlament)	ha ez egy lépés a Világparlament felé - azaz transzformatív jelentőséggel bír; egyébként nem
Gazdasági és Szociális Tanács (az Alapokmányban foglalt hatáskör biztosítása és megfelelő infrastruktúra)	államok (előírásszerű, formális egyenlőség) és civil résztvevők	a globális gazdasági és szociális intézmények központi koordinációja	véleményezés és az ENSZ- és Bretton Woods-intézmények felelősségre vonhatóságának növelése	instrumentális	néhány Északi és Déli állam és a globális civil társadalom	nehéz, ellenzi az Egyesült Államok, a Bretton Woods-i intézmények és néhány más neoliberális erő	járhat átalakító hatásokkal

2. táblázat: Az IMF, a Világbank, a Világkereskedelmi Szervezet és a nemzetközi törvényszékek

	Jogosítvány	Hatáskör	Hitelesség	Indoklás	Politikai támogatás	Politikai lehetségesség/ megvalósíthatóság	Konzervatív vagy átalakítást szorgalmazó
IMF (döntéshozatali rendszerének felülvizsgálata, valamint hatalmának és hatáskörének csökkentése vagy módosítása)	államok; "egy dollár - egy szavazat" elv; a reformok minden állam és civil cselekvő hatékonyabb részvételével járhatnak	monetáris kiigazítás; de a gyakorlatban ellenőrzi 60-80 állam gazdaságpolitikáját és befolyást gyakorol számos egyéb állam fölött	a reformoknak növelniük kell a nem-ortodox interpretációk lehetőségét; hitelesebb politikai akaratformálás kell	episztemológiai és instrumentális; jog az önmeghatározásra	számos Déli állam és a globális civil társadalom; potenciálisan sok egyéb állam is	nem valószínű, hacsak az Egyesült Államok és a szövetségesek váratlanul nem változtatnak a politikáikon; a javaslatoknak egy monetáris rendszert is tartalmazniuk kellene	számos javaslat konzervatív, de módosított hatáskörrel és a hatalom megváltoztatásával erősíthetőek a transzformatív lehetőségek
Világbank (ugyanaz, mint az IMF-nél)	ugyanaz, mint az IMF-nél	fejlesztési tervek és politikák, a gyakorlatban szintén mint az IMF-nél	ugyanaz, mint az IMF-nél, a reformok lehetséges, hogy nem-gazdasági kilátásokkal is rendelkezhetnek	ugyanaz, mint az IMF-nél	ugyanaz, mint az IMF-nél	ugyanaz, mint az IMF-nél	ugyanaz, mint az IMF-nél
Világkereskedelmi Szervezet (a gyakorlat és az eljárás módosítása; kilépési lehetőség bevezetése; pluralizmus)	államok; az előírásszerű/formális egyenlőségtől a pluralizmus és a fair részvétel felé; civil aktorok részvétele	jelenleg bármi meghatározható "szabadkereskedelemké nt"; ennek érvényességi területét drasztikusan csökkenteni kell	a reformoknak növelniük kell különböző vélemények és a demokratikus akaratformálás számára rendelkezésre álló lehetőségeket	ugyanaz, mint az IMF-nél	ugyanaz, mint az IMF-nél	az "egy ország - egy szavazat" elv miatt több lehetőség van a változásokra, mint a Bretton Woods-i intézmények esetén	az eljárási reformok viszonylag konzervatívak, de a hatáskör csökkentése lehet transzformatív
Nemzetközi törvényszékek (a Nemzetközi Bíróság és a Nemzetközi Büntetőbíróság erősítése)	önmagában nincs demokratikus jogosítvány, de az államoknak és egyéneknek jogaik vannak	a globális szabályok és elvek törvényi értelmezése és kikényszerítése	a jogi eszmecserék és döntések még elfogulatlanabb fóruma kell, hogy legyen; így növekedne a hitelesség	episztemológiai és a méltányosság és igazságosság elvei	a legtöbb Északi és Déli állam a civil társadalom nagy része	az Egyesült Államok szeretné megtartani a nemzetközi jog értelmezésének és alkalmazásának a jogát	főként konzervatív; de demokratikus cselekvést és gyakorlatokat ösztönözhet

3. táblázat: A Világparlament, a (világ)népszavazás, az ún. igazság bizottság és a civil társadalom

	Jogosítvány	Hatáskör	Hitelesség	Indoklás	Politikai támogatás	Politikai lehetségesség/megvalósíthatóság	Konzervatív vagy átalakítást szorgalmazó
Transznacionális és civil társadalmi szervezetek	helyi, nemzeti, transznacionális és civil aktorok	nyitott tér bármely eszmecsere és kezdeményezés számára, amely a "civil"/társadalmi fogalomkörbe vonható	hiteles, de fragmentált; a hangja nem hallatszik el a globális kormányzás folyamatáig	etikai-politikai és instrumentális (kapcsolatokat és egyéb kezdeményezéseket ösztönöz)	széles körű támogatás; a civil társadalom és néhány Északi és Déli állam; helyi szintű vitatás	igen, könnyű további fejlesztéseket támogatni	potenciálisan indirekt, transzformatív hatások
Globális Igazság Bizottság	nem világos	a felhatalmazástól függ, az emberi jogoktól az igazságon át a világtörténelmi vonatkozásokig is terjedhet akár	a franchise szervezetétől függ és a globális nyilvános értelmezési tartományhoz való hozzáféréstől	instrumentális? (az "igazság" meghatározásának elvárásszerűen a megbékéléshez vagy a kárpótláshoz kell vezetnie)	a civil társadalom egyes részei, s potenciálisan számos állam	igen, lehetséges; de ha irreleváns, mert csak szimbolikus, lehet, hogy kevésbé érdemes megvalósítani	ha sértetlen marad a létező intézményi elrendezés - konzervatív
Világparlament	a világ polgárai	a világ polgárainak véleményformálása bármely ügyben; vagy kereteket meghatározó szabályok; korlátozott vagy teljes törvényhozó erő	valószínűleg csak szimbolikus ellenőrzés; valódi hatalommal rendelkezése lehetséges, de jól körülhatárolt kell legyen	morális univerzalizmus és minden emberi lény egyenlőségének elve, s ezek globális alkalmazása (a belföldi analógia mintájára)	a civil társadalom egyes részei	ha az ENSZ-hez tartozik, lehet, hogy az Általános Közgyűlés és a Népi Közgyűlés reformját feltételezi, mindazonáltal nem adottak a feltételek egy világszövetséghez	a Világparlamentnek adott hatalomtól függ; ennek alapján potenciálisan transzformatív; de ha nem kapja meg a szükséges jogosítványokat, akkor nem transzformatívvá is válhat
"Világnépszavazás" (globális kiterjedésű népszavazás)	ugyanaz, mint a Világparlamentnél	elvileg bármiről szólhat, ami témájában megfelel egy népszavazásnak	valószínűleg csak véleményezési, tanácsadó erő; a hitelesség a háttérfeltételektől függ	ugyanaz, mint a Világparlamentnél; plusz episztemológiai; (ellentmondásos, bizonytalan, ha nincs hiteles akaratformálás)	a civil társadalom egyes részei és néhány nemzetközi szervezet; potenciálisan számos állam	véleménynyilvánítási népszavazást akár most is lehetne szervezni; kiterjeszthető	a hatáskörtől és a hitelességtől függ; valószínűleg transzformatív

4. táblázat: Az adósságügyi döntőbíráskodási mechanizmusok és a globális adók

	Jogosítvány	Hatáskör	Hitelesség	Indoklás	Politikai támogatás	Politikai lehetségesség/megvalósíthatóság	Konzervatív vagy átalakítást szorgalmazó
Adósságügyi döntőbíráskodási mechanizmusok	államok, amelyek ugyanolyan jogosítványokkal rendelkeznek, mint a köztestületek a belföldi jogban	csőd- és fizetésképtelenségi eljárások; messzemenőkig beleértve az adósságcsökkentési és -átütemezési eljárásokat	a pártatlan eljárások és mechanizmusok segítségével a hitelesség növelhető (jelenleg a hitelezők szabják meg a feltételeket)	a "civilizáltság", a pártatlanság és az igazság (belföldi analógia) és az adósságfüggőség alól való felszabadulás	nagy kiterjedésű transzanacionális mozgalmak; néhány állam (Északról is); ellentmondásos támogatási lehetőség Washington részéről	igen, az államok egy csoportja révén lehetséges; Egyesült Államok-/IMF-alapú kezdeményezések szintén lehetségesek, de nem valószínű, hogy demokratizálnának	meglehetősen transzformatív, és az adósságfüggőség csökkentésével talán még inkább hozzájárul a változásokhoz
Valuta-tranzakciók adója (CTT)	nemzeti kormányok és parlamentek népességszámuk arányában; civil aktorok, akik döntéshozói jogokkal rendelkeznek	adóztatás és a globális pénzpiacok (forex) szabályozása	a hitelesség magában foglalja az új, nyílt pluralista értelmezési tartományt; a szabályozás és a fontosabb alapok fölötti kontrollt	politikai, episztemológiai és intstrumentális	a globális civil társadalom fő célja; valamint egyre több állam és nemzetközi szervezet támogatása	igen, lehetséges; az államok egy csoportja által eleinte egy globális, de nem univerzális módszerrel	meglehetősen transzformatív, és hozzájáruhat egyéb változásokhoz
Szén-dioxid adó	félig egyenlő államok a civil társadalommal tanácskozva (hacsak nem terjesztenek be új javaslatokat)	a klímaváltozás kontrollálása (a fejlesztések lehetséges finanszírozása)	a kollektív cselekvés szervezetei egy komoly globális probléma ellen, ám a demokratikus kontroll megléte bizonytalan	instrumentális (az üvegházhatás fő okát ragadja meg; a fejlesztések finanszírozására is alkalmas)	ugyanaz, mint a valuta-tranzakciók adójánál (az Európai Unió egy emisszió, kibocsátás kereskedelmi rendszer helyett az adót támogatja)	ugyanaz, mint a valuta-tranzakciók adójánál, valamint újratárgyalásokra lenne szükség a Kiotói Egyezménnyel kapcsolatban	önmagában konzervatív, de ha a globális alapokat a demokratizálásra használják, potenciálisan transzformatív

Bármely változás, amely megkívánja az ENSZ Alapokmányának módosítását, igen valószínűtlennek tűnik. A legsürgetőbb – és leginkább reális – reform a nem állami szereplők bevonása az Általános Közgyűlés munkájába. Ez csak akkor jelent demokratilást ha a hiteles NGO-k, szakszervezetek és/vagy demokratikus parlamentek játszanák a főszerepet. Hiszen a gazdasági kezdeményezésekre létrejött nem kormányzati szereplők csupán az „egy dollár – egy szavazat" elvet erősítenék. Mindenesetre az Általános Közgyűlés reformjának transzformatív hatásai eléggé korlátozottnak tűnnek, főként ha a civil társadalmi szereplők nem vesznek részt a napirendi pontok meghatározásában és a valós döntéshozatalban.

Ezen körülmények között az ENSZ Népi Közgyűlés létrehozására irányuló kezdeményezések merészek. A legtöbb ilyen javaslat szerint a Népi Közgyűlésnek a különböző országok demográfiai adottságaihoz kellene igazodnia; egyes esetkeben pedig az NGO-knak lenne kulcsszerepük. Mindazonáltal a legtnyíltabb kezdeményezésekben a Népi Közgyűlés tagsága közvetlen globális választás révén alakulna ki – akárcsak a demokratikus parlamentek az egyes országokban. A választójog így közvetlenül a globális állampolgárságon alapulna. A Népi Közgyűlés hatóköre és feladatai általában körülhatároltak lennének, de a kiterjesztésük lehetősége fennállna. Először is lenne egy véleményező testület, amely talán lépés lehetne egy megfelelő világparlament felé. A Népi Közgyűlés gondolatának támogatását, szükségességének megindoklását jelenleg főként néhány civil aktor és civil mozgalom univerzalizmuson alapuló elképzeléseiben találjuk meg leginkább.

Az ENSZ Népi Közgyűlés létrehozása nehezebbnek tűnik az Általános Közgyűlés bármely reformjánál, mert kétséges, hogy a nem demokratikus országok elfogadhatónak találják a Népi Közgyűlés gondolatát. (Kiváltképp annak nagyratörő és univerzalista formáit.) Az intézmény létesítése megkövetelné az ENSZ Alapokmány módosítását is. Ha a cél hosszabb távon a világparlament felállítása lenne, ennek mély – de esetleges és talán több irányú – transzformatív következményei lehetnének. Máskülönben a transzformatív hatások meglehetősen korlátozottak.

Eredetileg a Gazdasági és Szociális Tanácsot illetően élt az a vélekedés, hogy az ENSZ-kormányzás globális társadalmi és gazdasági ügyeinek központi intézménye lesz, azonban az ENSZ-rendszer marginális szervezete maradt. A legtöbb reformtörekvés arra vonatkozik, hogy érvényesítse az ENSZ Alapokmányában foglaltakat. Ha a Gazdasági és Szociális Tanács magára vállalná a főszerepet a társadalmi és gazdasági intézmények koordinálásában, ez segíthetne például abban, hogy a Bretton Woods-i intézmények elszámoltathatóbbak legyenek. A reformok indoklása általában inkább instrumentális jellegű: a Gazdasági és Szociális Tanács – testület lévén – másutt is segíteni tudott bizonyos társadalmi, gazdasági és esetleg demokratikus célok megvalósításában. Bizonyos támogatást élvez ez a gondolat az államok és a globális civil társadalom részéről, azonban éppen egy lehetséges reform tárgyaként viszonylag marginális maradt. Az Egyesült Államok, a Bretton Woods-i intézmények és néhány egyéb neoliberális tényező szintén szembehelyezkedik az ilyen reformokkal. Azonban nem tudják ugyanúgy meggátolni a változásokat, ahogy számos egyéb ENSZ-reform esetében, s bármely változásnak lehetne externális ösztönző hatása. Kedvezőbb világtörténelmi kontextusban és más demokratikus reformokkal összekapcsolva a Gazdasági és Szociális Tanács reformjainak lehetnek bizonyos átalakulást hordozó következményei.

A demokratikus ENSZ-reformok kilátásai azonban nem túl jók. Ellenkezőleg: legkésőbb a nyolcvanas évek közepétől napjainkig az Egyesült Államok „háziasította" az ENSZ-rendszert, amelynek intézményei neoliberalizálódtak, csökkent a jelentőségük és demoralizálódtak. A közelmúlt legtöbb ENSZ-reformja vagy semmennyire, vagy igen kevéssé állította

középpontba a demokráciát. Az egyetlen kisebb kivétel az NGO-k bevonásának kísérlete a különböző ENSZ-testületekbe.

Az ENSZ demokratikus vonásai, amelyeket kezdettől fogva a nagyhatalmak érdekei és az államok közti egyenlőség elve közti kompromisszumon alapulnak, támadásnak vannak kitéve, és részben elavultak. Az újkeletű antidemokratikus átalakulások kulcsa a pénz. Az Egyesült Államok gyakorlatilag a nyílt pénzügyi zsarolás eszközét alkalmazza, hogy keresztülvigye akaratát. Ráadásul, bár a Bretton Woods-i intézmények bürokráciájának gyors növekedése és prosperálása jelzi, hogy a játékszabályokat kettős moralitás határozza meg, az ENSZ-rendszer elszegényítésének, forrásai kimerítésének etikai-politikai indoklása az ENSZ-nek mint egy mérhetetlenül nagy költekezőnek a megjelenítésén alapszik. Valójában az ENSZ kisebb a Világbanknál, és a kettő közül egyik sem foglalkoztat több embert, mint mondjuk egy közepes méretű észak-európai város. A neoliberális reformok lényege, hogy az ENSZ-rendszer a fő pénzügyi közreműködők számára még inkább felelősségre vonhatóvá váljon, azaz az egész rendszer még jobban összhangba kerüljön az „egy dollár – egy szavazat" elvvel.

Így azonban felvetődik számos gondolat azzal kapcsolatban, hogy az ENSZ-rendszer finanszírozását új alapokra kellene helyezni. Az Általános Közgyűlés kétharmados többséggel például dönthetne úgy, hogy létrehoz egy olyan plafont, ami 10%-ban határozza meg bármely ország ENSZ-költségvetéshez való hozzájárulásának maximumát. Ezt azonban az Egyesült Államok ellenállása miatt nehéz tető alá hozni, azonban elvi szinten a kivitelezése nem olyan bonyolult, mint amilyen az ENSZ Alapokmányának felülvizsgálata lenne. A legígéretesebb út mégis az új költségvetési források megteremtése, mint például az ENSZ lottósorsolás, hitelkártya vagy egy még nagyratörőbb ötlet: a globális adók. Az így befolyt összeg egy részét lehetne fordítani az Általános Közgyűlés cselekvőképesebbé tételére, a Gazdasági és Szociális Tanács és számos más ENSZ-szerv pénzügyi feltételektől való függőségének enyhítésére. Ez valószínűleg megváltoztatná a politikai helyzetet az ENSZ-en belül, amelyet most a Washington reakcióitól való félelem bénít.

A 2. táblázat fejti ki a Bretton Woods-i intézmények és a Világkereskedelmi Szervezet demokratikus reformjainak lehetőségét. A Bretton Woods-i intézmények valójában a legtöbb vonatkozásban elválaszthatatlanok egymástól. Különböző feladatokkal és bürokráciával rendelkeznek, mégis egyformának tűnnek. Bár elvben csupán viszonylag szerény kölcsönnyújtási lehetőségekkel rendelkeznek fejlesztési vagy pénzügyi kiigazítási ügyekben, a Bretton Woods-i intézmények együttesen, változó mértékben ugyan, de ellenőrzést gyakorolnak a Keleti és Déli államok többségének gazdasági és más politikái fölött. Ez a kontroll az adósságfüggőségen és a „gazdasági semlegesség" legitimizált doktrínáján alapszik.

A Bretton Woods-i intézmények talán a legkevésbé demokratikusan működő részei a globális kormányzásnak. A reformtörekvések két fő csoportra szűkíthetők. Egyrészt vannak olyan javaslatok, amelyek célja a Bretton Woods-i intézmények átszervezése annak érdekében, hogy ez az intézményrendszer demokratikusabb, igazságosabb legyen, és hogy lehetővé váljon a működési elveiről való pluralista alapokon nyugvó eszmecsere. A javaslatok másik típusába azok tartoznak, amelyek próbálják csökkenteni vagy újradefiniálni az adott intézmények hatáskörét, hatóerejét. Ám éppen a Bretton Woods-i intézmények antidemokratikus mivolta az, amely megnehezíti mind a kívülről, mind a belülről induló reformokat. Az „egy dollár – egy szavazat" elv, az Egyesült Államok és más hatalmi csoportosulások *de facto* vétójoga, és az ezekben a szervezetekben dolgozók szemlélete gyakorlatilag lehetetlenné teszik a demokratikus reformokat. Csak a leginkább az orwelli

nyelvi manipulációkra emlékeztető szimbolikus, egyszerű reformok – tűnnek politikailag lehetségesnek.

Az 1970-es években a harmadik világ igényelte új nemzetközi gazdasági rend terve hamar kudarcba fulladt. A folyamatos felháborodás és a Bretton Woods-i intézményekkel szemben az 1980-as évek óta világszerte zajló tömeges kampányok, valamint a Washingtonban és másutt is jelentkező szisztematikus lobbizás ellenére az egyetlen kisebb változás a környezetvédelmi szakpolitikák térnyerése és – ha csekély mértékben is – a gender-kérdések felmerülése. Más szóval a Bretton Woods-i intézmények nyitva állhatnak a Fehér Házból vagy az Egyesült Államok Kongresszusából érkező nyomás előtt, de egyébként valójában zárt rendszert alkotnak. Tehát a demokratizálásuk nem valószínű. E felé a legjobb út az lenne, ha az államok meg tudnák szüntetni a Bretton Woods-i intézményektől való függőségüket.

A Világkereskedelmi Szervezet már egy érdekesebb ügy. Egyfelől az új hatásköre és hatalma csaknem mindent átfog. A szabad kereskedelem gondolatának sikeres expanziója a materiális javak klasszikus nemzetközi keresekedelmétől a messzeható liberalizációig és deregulációig – következésképp a gazdaság neoliberális újrarendezéséig – vezetett. Így a Világkereskedelmi Szervezet korlátozza a létező demokratikus rendszerek cselekvési szabadságát. Ugyanakkor Világkereskedelmi Szervezeten belüli "konszenzuális" feladatmeghatározás és döntéshozatal korántsem jelenti azt, hogy a Világkereskedelmi Szervezet demokratikus lenne – a szó semelyik értelmében sem az.

Mit kellene tenni, hogy a Világkereskedelmi Szervezet tagállamai között egyenlőbb viszony álljon fenn, és az egész rendszer átláthatóbb és demokratikusabb legyen? A reformjavaslatok a transzparenciára, az előkészítő mechanizmusokra, a tárgyalásokra, a döntéshozatali eljárásokra és a konfliktusrendezésre vonatkoznak. Sokat mondó, hogy ezek közül legalább néhány élvezi a nagy ipari országok támogatását. Mivel az egyes államok a Világkereskedelmi Szervezeten belül formálisan egyenlőbbek, mint a Bretton Woods-i intézmények rendszerében, itt egyszerűbb nyomást gyakorolni a demokratizálás érdekében. Természetesen, bár sok OECD-ország és az Európai Unió támogatják a Világkereskedelmi Szervezet gyakorlatának és eljárásainak reformját, a fő teendő a kereskedelmi liberalizációs eljárások legitimációjának erősítése lehetne. Ennélfogva valószínűleg nem támogatják a szegényebb országokkal való GATT-típusú megállapodáshoz való visszatérést, vagy a meglévő rendszerből való kiválási mechanizmusokat, valamint a Világkereskedelmi Szervezet korlátozását, vagy hatáskörének újragondolását sem. Azonban mivel a Világkereskedelmi Szervezet eljárásrendje lehetővé teszi a többségi szavazást, elvileg kellően nagy számú állam együttesen meg tudná változtatni a széljárást a Világkereskedelmi Szervezetben, hiszen ez nem egy olyan zárt rendszer, mint amilyen a Bretton Woods-i.

A Nemzetközi Bíróság és a Nemzetközi Büntetőbíróság nem garantál demokratikus jogosítványokat a szavazásban és a részvételben. Ezeknek a szervezeteknek inkább az a célja, hogy háttérjogokat biztosítsanak az államoknak (Nemzetközi Bíróság) vagy egyéneknek (Nemzetközi Büntetőbíróság), és ezeket a jogokat részrehajlás nélkül érvényesíthetővé tegyék. A Nemzetközi Bíróság már bejáratott gyakorlat szerint működik, a Nemzetközi Büntetőbíróság pedig 2002-ben kezdte meg a tevékenységét. A reformjavaslatok erősítenék ezeknek az intézményeknek a hatalmát és bátorítanak minden államot, hogy csatlakozzon a Nemzetközi Bíróság rendszeréhez. A Nemzetközi Bíróság esetében nem valószínű a jogosítványok erősítése az ENSZ Alapokmány ehhez szükséges megváltoztatása miatt. Ami a Nemzetközi Büntetőbíróságot illeti, az Egyesült Államok nemcsak hogy kivonja magát a fennhatósága alól, de tevőlegesen akadályoza – ha kell katonai eszközökkel is – az

állampolgárával szembeni bármilyen jogi eljárástt. A politikai lehetőségek elemzése mégis azt mutatja, hogy a jogi normák kikényszerítésére irányuló kísérletek hozzájárulnak a demokratizálási folyamat hátráltatásához. Hiszen mindez kontextusfüggő: a jog és a rend erősítése nem feltétlenül jelent a demokratizálást.

Az 3. táblázat foglalja össze a világparlamenttel, a népszavazással, az ún. igazság bizottságokkal („truth commissions") és a civil társadalommal kapcsolatos következtetéseinket. A Szociális Világfórum az első fontos kísérlet, ami arra irányul, hogy létrehozzon egy platformot a globális civil társadalom tagjainak tömege számára. A Szociális Világfórum azon késztetés hatására jött létre, hogy szükség van a globális kérdések napirendre tűzésében az aktív részvételre és különböző kezdeményezésekre. Először is: teret nyit bármely kezdeményezéshez, tárgyaláshoz, amely kapcsolatban áll a „civil", vagy „társadalmi" kérdéskörrel. Ez képessé teszi a helyi, nemzeti vagy transznacionális civil szereplőket, hogy új tervekbe, projektekbe fogjanak és szövetségeket kössenek, valamint új formációkat hozzanak létre. Idáig a Szociális Világfórum nem kísérelt meg pusztán egyetlen hangon szólni. Így általában az államok és a multilaterális intézmények nem ismerték el önálló cselekvőként, annak ellenére, hogy akár transznacionális politikai szervezetté is alakulhat. A Szociális Világfórumon belüli akaratképzés viszonylag autentikus, különösen ami a spontaneitást illeti; de továbbra is eléggé szervezetlen és ad hoc jellegű, s ezáltal gyenge is.

A Szociális Világfórum létjogosultságának két fő oldala van. Platformként már önmagában is fontos eredményt jelent, képes nyilvános teret biztosítani a demokratikus politikák számára. Emellett van egy instrumentális vonatkozása is. A Szociális Világfórum elősegíti a hálózatok és szövetségek szerveződését, ezáltal képessé teszi a globális civil társadalom egyes részeit, hogy még szervezettebben, strukturáltabban cselekedjenek a változásokra irányuló céljaik elérése érdekében. Széles körű és intenzív támogatást élvez, még ha a tevékenységét és céljait helyi vagy globális szinten vitatják is. Számos Északi és Déli állam (akárcsak a multilaterális szervezetek) nagy érdeklődést mutatnak iránta. A Szociális Világfórum további fejlesztése politikailag lehetséges, és messzemenő transzformatív következményekkel járhat. E fejlesztések megvalósíthatósága rövid és hosszú távon attól függ, hogy vajon képes lesz-e a szükséges infrastruktúrát kiépíteni Brazílián és Porto Alegrén kívül; képes lesz-e megfogalmazni és kielégítően megoldani egy demokratikus globális szervezet létrehozásának problémájából fakadó feladatokat.

A globális igazság bizottság a globális civil társadalomban felbukkant kezdeményezés. Nehéz részletesen felmérni ezt a kezdeményezést, hiszen ez idáig inkább egy sor kevéssé pontosan meghatározott javaslatról van szó. Egyelőre nem világos, hogy milyen ügyekkel foglalkozna, ki rendelkezne a tárgyalásokon részvételi joggal, vagy milyen morális, jogi vagy politikai következményei lennének ezeknek a tárgyalásoknak, egyeztetéseknek. A fő indok talán instrumentális, azaz „az igazság", ami a tárgyalások nyomán kiderül majd, várhatóan megbékéléshez, szankcióhoz vagy kárpótláshoz kell, hogy vezessen. (A fő támogatók szándékai ellentmondásosak, ami természetesen egy jó kiindulási pont lehet a valódi vitához, eszmecseréhez.)

Ez a kezdeményezés támogatásra talált a civil társadalom részéről, de természetesen számos állam igényli az igazság bizottság gondolatának részletezését. Lehetségesnek tűnik egy globális igazság bizottság vagy „igazságbizottságszerű" intézmények fölállítása. A probléma az, hogy ha az igazság bizottság pusztán egy válogatott kérdéseket megvitató jelentéktelen klubként működik majd, akkor nem sok értelme lesz ennek az intézményi újításnak

Hasonlóképpen: ha „az igazság” megfogalmazásának pusztán az a célja, hogy egy masszív alapot teremtsünk az Észak-Déli kárpótlásokhoz, akkor a kezdeményezés politikailag nem lesz lehetséges, sem gyakorlatban megvalósítható (és főként nem lesz demokratikus). Így ez a kezdeményezés, bár politikailag megvalósítható lenne, ha kellően részletezett a tevékenysége, ellentmondásos, kétarcú újítássá is válhat. Viszonylag konzervatív is lehet, feltételezve, hogy érintetlenül hagyná az intézményi berendezkedést.

A világparlamentről és a globális népszavazásról szóló javaslatok – ahogy ez gyakran meg is történik – arra az egyszerű kísérletre szorítkozhatnak, amely keretében a liberális demokrata államok intézményeit kiterjesztikaz egész világra. Nagyratörőbb formáiban a világparlament és a globális népszavazás lehetőséget nyújthat minden felnőtt korú embernek az általános választójog gyakorlására. Ily módon e két intézmény részben feltételezné, részben teremtené a világpolgárságot. Ennek az elképzelésnek a létjogosultságát a morális univerzalizmus és a „minden ember egyenlő”-elv igazolja, ami analóg módon jelen van a nemzetállamok és föderációk fejlődésének esetén is. Jelenleg csak a globális civil társadalom néhány része támogatja a világparlamentet.

Vannak azonban kevésbé ambíciózus javaslatok is ezt az intézményt illetően. Elvben két lehetőség van. A kísérlet kezdődhet egy szimbolikus világparlementről szóló elképzeléssel, amely fokozatosan terjesztheti ki hatáskörét és működési terét. A tervezett végső kimenet egy törvényhozó testület lehet, hasonlatósan a szuverén államok parlamentjeihez. Mindazonáltal az is lehetséges, hogy megpróbáljuk újrafogalmazni a parlament szerepét és természetét. Egy ilyen parlament lehetne például egy keretrendszert megalkotó intézmény, gondosan körülírt hatalommal. Sajnos ezek az elképzelések általában nincsenek kellőképpen részletezve a javaslatokban. Közelebbről vizsgálva pedig ezek a javaslatok jelentős analógiát fednek fel a világparlament és a hazai parlamentek intézménye között.

Attól függően, hogy mekkora hatalommal ruháznánk föl a világparlamentet, ez lehetne egy transzformatív, változásokat elősegítő intézmény is. A gond az, hogy ez az ötlet nem biztos, hogy kivitelezhető. Jelenleg nem tűnnek adottnak egy világot átfogó föderatív rendszer, világszövetség társadalmi feltételei – egyelőre még egy pluralista berendezkedésű globális biztonsági közösség sem valósult meg. (Mindemellett egy világszövetség nem is lehet kívánatos abban az esetben például, ha homogenizálást és kirekesztést hordoz magában.) Jelenleg, ha ez a fajta világparlament nem megvalósítható, pusztán egy létrehozására irányuló kísérlet nem fog globális demokratizáló folyamatot maga után vonni. A megoldás talán az lehet, ha kevésbé nagyszabású javaslatok felé fordulunk, illetve ha ilyenekkel indulunk. Mindazonáltal, ha a világparlament gondolata összekapcsolódik az ENSZ-szel, ez a tény megkövetelheti az Általános Közgyűlés reformját és a Népi Közgyűlés létrehozását is. Ez nem valószínű, hogy lehetséges a közeljövőben. Nem beszélve arról, hogy minél szimbolikusabb intézmény lenne a világparlament, annál kevésbé bírna transzformatív hatásokkal, s annál kevésbé lenne széleskörű támogatottsága – vagy akár passzív legtimációja - a közvélemény részéről. Tehát bármilyen változatról van is szó, a javaslat bizonytalannak, kétes kimenetelűnek tűnik.

Számunkra az egyik ésszerű előre vivő lehetőségnek az tűnik, ha próbanépszavazást lehetne szervezni a világparlamentről szóló különböző javaslatokról. Ezen a szinten már csupán a világ polgáraiból álló, statisztikailag reprezentatív minta szavazhatna. Ez az egész világparlament-koncepciót sokkal konkrétabbá tenné, megmutatná a közvélemény támogatásának mértékét és erejét – amely támogatás valószínűleg elég egyenlőtlenül oszlik el

–, és talán időt és alkalmat adna, hogy még innovatívabb, újszerű megközelítésmódokkal gazdagodjon a világparlament gondolata.

Végül a 4. táblázat mutatja be következtetéseinket az adósságok ügyében való döntőbíráskodási mechanizmusokra és a globális adókra vonatkozóan. Az adósságügyi döntőbíráskodási mechanizmus önmagában nem a demokratikus akaratformálás rendszere. A lényeg inkább az, hogy legalább minimumjogszabályok legyenek érvényben a nemzetközi pénzügyi kapcsolatokban. A pártatlanság széleskörűen elfogadott – és országos szinten magától értetődő – sztenderdjei, igazságosság és „civilizáltság", elengedhetetlennek tűnnek egy efféle reformhoz. Az adósságügyi döntőbíráskodási mechanizmusok létesítésének mindemellett szintén vannak messzeható demokratizáló hatásai. A Bretton Woods-i intézményeknek a számos állam gazdasági (és más) politikája fölötti fennhatósága az adósságfüggőségből származik. Az adósságügyi döntőbíráskodási mechanizmusok a fizetésképtelenségből adódó problémák megoldására vonatkozó szabályokat éseljárásokat jelentik. A leginkább kivitelezhető javaslatok némelyikében az államoknak ugyanolyan jogokat adnak (sem többet, sem kevesebbet), mint amilyenekkel a köztestületek – például az önkormányzatoknak – rendelkeznek a hazai jogban. A jelenlegi globális körülmények között ez viszont nagymértékű adósságcsökkentéshez és átcsoportosításhoz vezetne.

Az adósságügyi döntőbíráskodási mechanizmusokkal kapcsolatos elképzelések legígéretesebb része azonban az, hogy megvalósításuk lehetséges. A javaslat számos globális mozgalom nagyfokú támogatását élvezi, és sok, kiváltképp Déli, de északi állam is támogatja. Mivel az adósságügyi döntőbíráskodási mechanizmusok nem jelentenek teljes adóssageltörlést, a G7-országok – ha intenzív nyomást gyakorolnak rájuk – elfogadhatónak találhatják az ilyen eljárások kialakítását. Tudják azt is, hogy más mechanizmusok, mint például a hitelminősítés, a gazdasági kormányzás neoliberális elveinek ugyanolyan fajtáit hajlamosak kikényszeríteni. Valójában úgy tűnik, hogy alternatívák hiányában időnként még a Bretton Woods-i intézmények és az Egyesült Államok is komolyan vennék az adósságügyi döntőbíráskodási mechanizmusokról szóló javaslatokat.

Habár csupán részleges reform lenne, az adósságügyi döntőbíráskodási mechanizmusok bevezetése látszik a globális kontextus ésszerű megváltoztatásának, átalakításának, és talán az adósságfüggőség csökkentésével hozzájárulhat számos egyéb változáshoz is. Mindazonáltal az Egyesült Államok – néhány más fő hitelező országgal karöltve – és a Bretton Woods-i intézmények valószínűleg abban érdekeltek, hogy a a gazdaságpolitikán keresztül megtartsák a kontrolláló pozíciójukat a Déli és Keleti államok fölött. Ezt lehetlenné tehetnék az adósságügyi döntőbíráskodási gyakorlat jól átgondolt szabályai. Emiatt a leginkább járható, realista út az lehet, ha mindezt az Egyesült Államok és néhány más fő hitelező hozzájárulása nélkül teszik.

A globális adók ügye szintén kulcsfontosságú. A valuta-tranzakciók adójának és az üvegházadónak szintén kiemelkedő jelentőségű globális problémákat kezelnének. Mindkettőből hatalmas bevételt lehetne teremteni, és globális alapoknak juttatni. A demokratikus akaratformálásnak alárendelve ezek a globális alapok például segíthetnék az ENSZ-rendszer nagyobb cselekvőképességét; közreműködhetnének az adósságkrízis további megoldásainak kidolgozásában, és a fejlesztés alternatív finanszírozási forrásainak megteremtésében. Más szavakkal: az efféle globális alapok létrehozása szintén azt a célt szolgálhatja, hogy felül lehessen kerekedni a Bretton Woods-i intézmények hatalmán.

A globális adók ezen két lehetősége közül globális demokratikus kezdeményezésként a valuta-tranzakciók adója tűnik ígéretesebbnek. Az ötletet támogató mozgalom képviselői már most is kétségbe vonják az ortodox gazdasági teóriát és a globális demokrácia mellett érvelnek. A mozgalommal számolók vélekedése és a valuta-tranzakciók adója (ún. CTT) által képviselt logika alapján tehát ez a megközelítés még inkább kézenfekvő „jelölt" lehet arra, hogy kulcsszerepet játsszon a globális demokrácia megvalósítására irányuló stratégiában. Ez persze egy lehetőség azok közül, amelyek mentén a CTT megszerveződne. Az adó alapját minden részletre kiterjedően meg kell határozni, a kialakítandó rendszernek globálisnak kell lennie, valamint nyitottnak arra, hogy minden állam csatlakozhasson, az OECD-n belüli tranzakciókra visszavezethetőek adóbevétel nagy részét egy globális alapban kell elhelyezni, és a CTTO-t (valuta-tranzakciók adójának szervezete) demokratikusan kell megszervezni. Ezen feltételek mellett a valuta-tranzakciók adójának valószínűleg lennének átalakulást ösztönző hatásai, azáltal, hogy bizonyos szempontból kontrollt tudna gyakorolni a globális pénzügyek felett úgy, hogy az államoknak és egyéb szereplőknek új lehetőségeket nyújtana arra, hogy kifejlesszék a saját globális pénzügyi gazdaságra vonatkozó modelljeiket. Sőt: a CTTO, a valuta-tranzakciók adójának szervezete elősegítené új érdekek megfogalmazását, szövetségek létrehozását egyéb demokratikus reformok érdekében.

A globális demokratikus változások stratégiájának körvonalazása

Látszólag lehetetlen demokratizálni az ENSZ-rendszert, különösen pedig a Bretton Woods-i intézményeket. A nemzetközi bíróságok a szélesebb háttérkontextus elemeinek tekinthetők. A törvényes rend érvényesítése nézőpontjából igen fontos a jogrend globálissá tétele, a nemzetközi bíróságok létrehozása és megerősítése azonban más reformoktól függ. A Világkereskedelmi Szervezetet multilaterális berendezkedése miatt alkalmasnak tűnik a demokratikus változásra. Az „egy ország – egy szavazat" szabály - amelyen a szervezet működése ellvben alapul - lehetővé teszi a változtatásokat, bármíly nehéznek is tűnjenek ezek pillanatnyilag.

A Világkereskedelmi Szervezet központi jelentőségű abban a globális tervben, amely az ortodox gazdasági politikák visszaszorítására irányul. A Világkereskedelmi Szervezet hatóköre és ereje gyorsan kiterjedt. Elvben mostanra szinte bármi összefüggésbe hozható a kereskedelemmel, s ezáltal lefedhető a Világkereskedelmi Szervezet jogalkotási mechanizmusával. Végtére is a kereskedelem csupán a neoklasszikus szabadpiaci kapitalizmus idealizált és globalizált modellje szerint szabad „teljesen és tökéletesen". A gyakorlatban a Világkereskedelmi Szervezetet erőteljes partikuláris kereskedelmi érdekek befolyásolják. Ezáltal a demokratikus reformoknak elsősorban a Világgazdasági Szervezet hatáskörének csökkentésére és újrafogalmazására, másodsorban az ehhez szükséges előkészítő eljárások, a döntéshozó és a konfliktusrendezési mechanizmusok demokratizálására kell koncentrálniuk. A szegényebb országok számára egy egyszerű GATT-típusú kereskedelmi berendezkedés teljesen elegendő lenne. A többi tagállamnak pedig lehetőséget kell adni a "kiszerződésre" és a különböző gazdasági és fejlesztési politikákhoz szükséges teret kell számukra biztosítani. A szolgáltatásokkal kapcsolatos kereskedelmi szabályozást világosan el kell választani a szolgáltatások liberalizációjának és privatizációjának tervétől. A szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásait (az ezekről szóló megállapodásokat nevezik „TRIPs"-nek, azaz ezek az ún. „trade-related aspects of intellectual property rights") módosítani kellene, azért, hogy előmozdítsák a technológiák terjesztését és a szabad kommunikációt. Egyúttal ki kell vonni ezeket a Világkereskedelmi Szervezet fennhatósága alól, s esetleg visszahelyezni az ENSZ fennhatósága alá. A kereskedelemmel kapcsolatos

beruházási intézkedéseket (TRIMs – azaz „trade-related investment measures”) egy olyan új beruházási rendszerrel kell helyettesíteni, amely magában foglalja azokat a szabályokat, amelyek által a közvetlen külföldi beruházókat és a transznacionális társaságokat egy demokratikusan választott és felelős globális hatalom elszámoltathatja.

A vázolt új intézményi berendezkedésben a globális igazságügyi és békéltető bizottság (azaz „truth commission”) és a világparlament érdekes, de bizonytalan kimenetelű lehetőségeket jelentenek. Mindkettő esetében időbe telik, amíg kiérlelt kezdeményezéssé fejlődik, és jelenleg nincsenek meg a világparlamenthez szükséges társadalmi feltételek. Mindazonáltal a későbbi igényeket egy globális próbareferendummal részben tesztelni lehetne.

A legjobb lehetőségnek az adósságügyi döntőbíráskodási mechanizmusok és a globális adók – különösen a valuta-tranzakciók adója – létrehozása tűnik. Mivel a globális gazdaságpolitika számos döntő hatalmi mechanizmusa a pénzügyi függőségen alapul, mind az adósságügyi döntőbíráskodási mechanizmusok, mind a valuta-tranzakciók adója jelentős változást hozna létre. Ezeknek az intézményeknek a segítségével mérsékelni lehetne az államok fölötti globális pénzügyi dominanciát, s egyidejűleg a pénzügyi fejlesztések (és egyéb prioritások) számára új és hasznos forrásokat lehetne létrehozni.

A legtöbb globális reform fő akadálya az Egyesült Államok hegemóniája és erős ellenállása. A kontextustól függően más országok is hajlamosak ellenállni a demokratikus reformoknak. A valuta-tranzakciók adójának ügyében például számos off-shore pénzügyi központ és adóparadicsom igyekezhet meggátolni a reformokat. Az egyetlen lehetőség így az, ha megpróbáljuk bizonyos országok mellőzésével keresztülvinni ezeket az újításokat. Csakugyan: a ’90-es évek sikeres globális kezdeményezéseinek közös vonása, hogy a hasonló érdekekkel rendelkező országok csoportja a többi ország hozzájárulása nélkül cselekedett. Így történt ez például a Nemzetközi Büntetőbíróság és az ottawai bányászati tilalmi egyezmény ügyében. Ez az egyetlen valós lehetőség, ha még a kétezres évek elején be akarjuk vezetni a valuta-tranzakciók adóját és az üvegházadót.

Az adósságügyi döntőbíráskodási mechanizmus kivételt képezhet. Időnként úgy tűnt, hogy egyes esetekben ezt még az Egyesült Államok és a Bretton Woods-i intézmények is komolyan veszik. Mégis nyilvánvaló, hogy az Egyesült Államok és a Bretton Woods-i intézmények is szeretnék megtartani kontrollgyakorlási hatalmukat, és különböző mértékben beleavatkozni hatvan-nyolcvan Déli és Keleti állam gazdaságpolitikája. Látva a HIPC (Heavily Indebted Poor Countries - Súlyosan Eladósodott Szegény Országok) I és II kezdeményezés elégtelenségét és az adósságproblémával küzdő államok jelentős részének *de facto* fizetésképtelenségét, talán lehetséges egyfajta kompromisszum, főként hosszabb távon. Ennélfogva nem elképzelhetetlen, hogy egy globális demokratizálásra irányuló stratégiában ez a kompromisszum-elem csaknem univerzális lehet, magában foglalva az összes főbb államot, és talán megadva a beleszólás jogát a civil szereplőknek és a civil mozgalmaknak. Mindamellett valószínűleg az egyetlen út egy jogszabályalapú és demokratikusan szervezett adósságügyi döntőbíráskodási mechanizmus kiépítésére, ha az Egyesült Államok nélkül fogunk hozzá.

Az 1. ábrán látható, hogy a globális demokratizálásról szóló stratégia szerint a pénzügyi reformoknak kell először megtörténniük. A pénzvilág hatalmát érintő bizonyos aspektusok megváltoztatása, valamint demokratikus fórumok és új pénzügyi források megteremtése révén a világpolitikai kontextus megváltozhat. Igen fontos, hogy az adósság hatásának csökkentésével és az államok rövid távú pénzügyi politikájával az adósságügyi

döntőbíráskodási mechanizmus és a valuta-tranzakciók adója számos államot tehet önállóbbá a Világkereskedelmi Szervezettel való tárgyalásokban. Továbbá, például az ENSZ-reformok nagyobb valószínűséggel kivitelezhetők, haintézményesülnek az ENSZ-rendszer finanszírozásának új forrásai. Így a részleges reformok új lehetőségeket fognak teremteni a további változásokhoz.

1. ábra: A globális demokratizációra irányuló stratégia

Ám mind a pénzügyi, mind a Világkereskedelmi Szervezetre irányuló reformok bizonytalanok, és sikerük függ majd a politikai és társadalmi támogatás kiépítésétől Emiatt az új politikai erők cselekvőképességének és befolyásának erősítése a stratégia előfeltétele. A globális változásokhoz elkerülhetetlenül szükséges egy erős transznacionális mozgalom. Szembeötlő, hogy a Szociális Világfórum egy új központi tér, agóra, amit a globális civil társadalom hozott létre a globális civil társadalom számára. Figyelemre méltó, hogy a Szociális Világfórum működésének folyamata független az államoktól (kivéve Brazília egyik államát, Rio Grande do Sult, amelynek támogatását élvezi). Egy viszonylag rövid idő alatt kiderült, hogy a Szociális Világfórumnak van kapacitása új tervek kidolgozására, szövetségek létrehozására. A globális civil társadalom demokratikus alkotóelemeinek további hatalommal való felruházása – különösen a Szociális Világfórumon keresztül – a globális demokratizálásra irányuló stratégia sarkalatos pontja. Még az is lehetséges, hogy a Szociális Világfórum önmagában meghatározó politikai erővé emelkedik.

Jelenleg a Szociális Világfórumot néha az a kritika éri, hogy az összeütközések, szellemi csatározások üres (és gyakran meglehetősen kaotikus) színtere csupán. Az intézmény eredeti megálmodói vonakodtak attól, hogy a Szociális Világfórumot politikai célokkal rendelkező entitásként határozzák meg. Valójában azt tartották fontosnak, hogy a világfórum-folyamatban megőrizzék és erősítsék a nyitottságot, a pluralitást és az erőszakmentes jelleget. Azonban új intézményi fejlesztések kellenek ahhoz, hogy a Szociális Világfórum a kellő hatalommal rendelkezzen és megfelelő hatékonysággal működjön. A Nemzetközi Tanács a világfórum-folyamat egyre fontosabb döntéshozó testületévé vált, s ez az intézmény felelős a Szociális Világfórum fő eseményei helyszíneinek kiválasztásáért, s különféle egyéb kulcsszempontok meghatározásáért. Eddig a Tanács legtöbb döntéshozatali folyamata konszenzusos alapon zajlott, de hasznos lenne a későbbiekben esetleg szükséges szavazásokhoz is átlátható mechanizmusokat kidolgozni.

Mindinkább előtérbe kerülő témává válik az a kérdés, hogy kik legyenek a Nemzetközi Tanács tagjai. A kiválasztás mechanizmusát a következőképpen lehetne szabályozni annak érdekében, hogy a Tanács nyitott maradhasson és demokratikusan választassanak ki a tagjai: a tagság idejét három vagy négy évre kellene szűkíteni, s a megfelelően képzett jelentkezők közül rotáció, vagy akár sorsolás révén kerülhetnének ki a tagok. Az intézményes folytonosság biztosítható lenne azáltal, hogy nem egyszerre cserélődne le minden tag, hanem a tagok nagy része maradna, s folytatná munkáját.

A Szociális Világfórum számára az egyik legnagyobb kihívás, hogy hogyan építse be mindezt a további tevékenységébe anélkül, hogy hierarchikus és monologikus jellegű szervezetté válna. Az egyik lehetőség, hogy mialatt maga a Szociális Világfórum továbbra is elkerüli, hogy partikuláris ügyekben állást foglaljon, résztvevőit arra ösztönzi, hogy megfelelő közös alapot találjanak az együttes politikai cselekvésre. Ez bizonyos mértékig már meg is történt a különböző társadalmi mozgalmak nyilatkozatain keresztül, amelyeket a Szociális Világfórum éves eseményein szedtek csokorba. Egy másik, jóval vitatottabb lehetőség, hogy a Szociális Világfórum nemzetközi testületein belül valakik felhatalmazást kapjanak a szervezet nevében tett nyilatkozatokra, bár senki sem reprezentálhatná a Szociális Világfórum teljes egészét.

Természetesen az is lehetséges, hogy a Szociális Világfórum a változásokat generáló civil társadalmi projektek kulcsszereplőjeként nem váltja be a hozzá fűzött reményeket és a globális civil társadalom más egységei - vagy akár már létező projektjei - dominánsabb szerepbe kerülnek a jövőben. Azonban bármi légyen is a globális civil társadalom megerősödésének útja, lényeges, hogy a változás konkrét stratégiái formálódhatnak meg

általa. Elemzésünk szerint a pénzügyi függőség legnyilvánvalóbb formáinak megreformálása az első lépés, amely az adósságügyi döntőbíráskodási mechanizmusok és a valuta-tranzakciók adójának bevezetésével valósítható meg. Mindkettő megteremthető, ha az országok egy csoportja nekifog, helyi, nemzeti és transznacionális civil társadalmi szervezetek támogatásával. Ez a Világkereskedelmi Szervezet számos gyenge tagját is képessé tenné arra, hogy jóval függetlenebb, jóval autonómabb pozíciót érjen el. Mivel a Világkereskedelmi Szervezet lehetővé teszi a többségi véleményalkotást (egy ország – egy szavazat), ez megnyitja a lehetőséget a Világkereskedelmi Szervezeteten belüli drasztikus, de óvatosan előkészített reformokra.

A globális demokrácia zárt modellje helyett a javasolt stratégia inkább a globális demokratizálás vég nélküli folyamatának első lépését alapozza meg. Miközben hiszünk abban, hogy e stratégia széleskörű támogatottságot érhet el, kiemelt fontossággal bír, hogy más stratégiai javaslatatok is kialakuljanak a világfórum-folyamaton belül és másutt is.