
Nicholas Barr

Munkaerőpiac és szociálpolitika
Közép- és Kelet-Európában*

Az átalakuláson innen és túl

1. rész

Az Olvasóhoz

Összefoglalónk célja, hogy rávilágítson a *Munkaerőpiac és Szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában* című, Nicholas Barr szerkesztésében megjelent könyv (New York: Oxford University Press. 1994) megállapításaira. A szerkesztő ezúton szeretné megköszönni Michael Treadway értő munkáját, amellyel a könyv tartalmát összesűrítette, és Alfred Imhoff segítségét, amellyel megoldotta a fordítás és kiadás nehézségeit. Václav Havel a könyv előszavában így ír:

„E könyv kiadása egybeesik az *ancien regime* bukásának ötödik évfordulójával. Bemutatja a posztkommunista kormányok eredményeit és hibáit, valamint javaslatokat tesz az előttünk álló útra vonatkozóan. A szerzők szerint a reformok fő célja a magasabb életszínvonal elérése, valamint a személyi és szabadságjogok jobb védelme. A munkaerőpiac és a szociálpolitika ezen célok elérésében központi szerepet játszik, nemcsak az emberek szükségtelen szenvedésekkel szembeni védelme miatt, hanem a modern ipari társadalom termelékenységének a javítása okán is... A reformok materiális vetülete – magasabb életszínvonal, az utazás szabadsága, szabad hozzáférés a világ sajtójához – fontos. De nem ez a legfontosabb. A magasabb életszínvonal és a demokrácia csupán eszközök; a reformok igazi célja, hogy az egyes állampolgár *lehetőségei* növekedjenek. Ennek elsődleges módja az, ha tudáshoz juttatják őt és lehetőséghez, hogy tudását használhassa... A lehetőségnek van egy inkább technikai vonatkozása is. Ez nagyon szorosan összefügg a jobb egészségi állapottal, a több területen felhasználható képzettséggel, a jól működő munkaerőpiaccal, ami kibővíti a munkalehetősége-

* A könyv a London School of Economics and Political Science közreműködésével készült. Az összefoglaló, amelynek az első részét az alábbiakban közöljük, az azonos című könyv összefoglalása. A könyvet szerkesztette Nicholas Barr. Az összefoglaló a Világbank kiadványa.

ket és a jövedelembiztonsággal is. Habár a bizonytalanság nem kerülhető el teljesen egy piacgazdaságban, a nagy szegénység és bizonytalanság megfosztja az egyént identitásától és szabadságától. E témákkal foglalkozik a könyv.”

A jobb jövő reménye elsöpörte azt a régi rendszert, amely évtizedeken át gátolta a növekedést, és megfosztotta a polgárokat a szabadságtól Közép- és Kelet-Európában. 1989 után a demokrácia és a vállalkozás szabadsága gyorsan elterjedt a régióban. 1994 elején a gazdasági termelésnek már több mint egy harmada származott a magánszektorból, és néhány országban megkezdődött a növekedés, az átalakulás kezdetén végbement visszaesés után. Az átalakulás, bár szükséges és kívánatos, nem jár könnyek nélkül. 1989 decemberében Varsó központi munkanélküli hivatala összesen öt személynek fizetett segélyt. Pontosan egy év múlva, 12 hónappal a robbanásszerűen lezajló reformok kezdete után több mint egy millió lengyel volt munka nélkül. 1993 közepére ez a szám 3 millióra növekedett. Litvániában 1990 és 1992 között a termelés a felére csökkent. A szegénység és a csecsemőhalandóság növekedett a térség legtöbb országában, a halálozási mutatók egy harmaddal romlottak Oroszországban. A bűnesetek száma mindenütt meredeken emelkedett. A régió népeit szükségtelenül arra emlékeztetni, hogy a reformok korai szakasza bizonytalansággal jár és fájdalmas, alkalmanként annyira, hogy némi nosztalgiával tekintenek vissza a múlt biztonságára.

A reform lényege

A Közép- és Kelet-Európában végbemenő reformoknak két központi célja van: az életszínvonal emelése, elsősorban egy nyugati típusú piacgazdaság felé történő elmozdulás révén, valamint az egyén szabadságának kiterjesztése és jogainak védelme a totalitáriusról a demokratikus kormányzásra való átérés segítségével. A *Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában: az átalakuláson innen és túl* címben megjelölt területeken alkalmazható rövid és középtávú kormányzati politikáról szól. Döntéshozóknak készült, és megkísérli egy tág stratégia felvázolását az emberi erőforrások vonatkozásában, részben a már meghozott döntések, részben pedig az átalakulás természetének tükrében.

A javasolt stratégia széles területet ölel fel: bér- és foglalkoztatáspolitikai, a munkanélküliség kezelése, társadalombiztosítás, családi támogatások és szociális segélyezés, oktatás és egészségügy. A stratégiák gyakorlati alkalmazásának részletei eltérőek az egyes országokban. Ugyanakkor, mivel a térség alapvető problémái megegyeznek, a politikai döntéshozók reményeink szerint az általános iránymutatást céljaikkal összeegyeztethetőnek és a helyi viszonyok között alkalmazhatónak fogják találni.

A stratégia három érven nyugszik. Egyrészt az emberi erőforrások fejlesztésének módjai – a munkaerőpiaci hatékonyság javítása, az oktatás és szakképzés színvonalának emelése, a munkanélküliség és a szegénység csökkentése és a jobb egészségi állapot – a közép- és kelet-európai reformok alapvető területei. Másrészt, miközben a piaci verseny fejlődése az átalakulás

legfontosabb dimenziója, az államnak szerteágazó, fontos – igaz, kissé eltérő – szerepe van ezeken a területeken (amelyeket együtt szociális szektornak nevezünk). Harmadrészt a reformok általában és a szociális szektorokban is bukásra vannak ítélve, amennyiben az irányelvek megtervezésén túl azok politikai és közigazgatási vetületei nem kapnak elegendő súlyt a végrehajtás során.

Az emberi erőforrások központi szerepe

A hatékony humánpolitika hozzájárul a reformok politikai és gazdasági sikeréhez egyaránt. A demokrácia képzett polgárságot kíván meg. A képzés kitágítja az egyéni választások lehetőségét. Eltérő módon, de ugyanide vezet a jobb egészségi állapot is. A hatékony munkaerőpiac pedig elengedhetetlen az egyéni szabadsághoz. Az e területeken alkalmazott elképzelések az átmenet politikai életképességéhez is szorosan kapcsolódnak. Az átmenet politikai támogatottsága hamar semmivé lesz, ha a reformok révén a kereseti lehetőségek, az oktatás és az egészségügyi ellátások nem javulnak, nem tágitják az egyén választási lehetőségeit.

Az emberi erőforrások ezen aspektusainak közös gazdasági jellemzője, hogy mind a munkaerő hatékonyságával, mind pedig a gazdasági növekedéssel kapcsolatban vannak. Habár az oksági összefüggések bonyolultak, és nem is értjük őket igazán, a kapcsolat empirikus bizonyítékai erőteljesek. A közgazdászok összefüggést látnak például számos kelet-ázsiai országnak az elmúlt néhány évtizedben végbement gazdasági növekedése és a megfelelő alapfokú oktatás területén elért eredményei között. Az egészség szintén igen közvetlenül járul hozzá a gazdaság növekedéséhez: nemcsak azért, mert az egészségesebb munkások többet termelnek, és az egészséges diákok jobban tanulnak, hanem azért is, mert azok az erőforrások, amelyeket nem a betegségek kezelésére költenek, beruházhatók, felhasználhatók másutt. A hatékony munkaerőpiac és a szegénység elleni küzdelem szintén fontos meghatározói a gazdasági növekedésnek.

Közép- és Kelet-Európa gazdaságaiban manapság az emberi erőforrások fejlesztésének valós és fenyegető elégtelenségei gátolják a gazdasági fejlődést, és veszélyeztetik a politikai stabilitást. Például míg a beiskolázás szintje általában jó az egész régióban, a szakmastruktúra nagyon torz. Megfelelő oktatás, képzés, főleg átképzés híján a szakmastruktúra torzulásai rontják a reform hatékonyságát, mivel akadályozzák a kínálati reakciókat. A gazdasági növekedés nagymértékben függ attól, hogy a cégek tudnak-e alkalmazni elegendő, megfelelő képzettségű munkaerőt. Éles ellentétben Nyugat-Európa második világháborút követő újjáépítésével, a hidegháború utáni „helyreállítás” nem pusztán anyagi beruházások dolga (igaz, ezek is fontosak), hanem az olyan befektetéseké is, amelyek célja a szakmastruktúra kiigazítása és szélesítése. Szerencsére, a már elért és általában magas beiskolázási szint lehetővé fogja tenni az új ismeretek elterjedését és elsajátítását, amint a szükséges beruházások megtörténnek.

A gazdasági termelés hirtelen visszaesése és az ezzel járó költségvetési

nehézségek a szociális szektorok számára elérhető forrásokat is veszélyeztetik. Az ehhez társuló érdektelenségnek súlyos ára lehet a jövőben. A szegénység elleni küzdelmet szolgáló alapok elvonása gazdasági szempontból helytelen, különösen ott, ahol a következmény alultápláltság, betegség és bűnözés. Megfigyelhető, hogy ahol a közegészségügyi (például dohányzásellenes kampányok) és gyógyellátási kiadások szintje túl alacsony, ott az emberek általában korábban halnak és gyakrabban betegszenek meg. A kereső kiesése legtöbbször elszegényedéshez és az egyébként is nehéz helyzetben lévő költségvetés terheinek növekedéséhez vezet.

A fentiekén túl bizonyos közberuházások jelentősen *csökkentik* a közkiadásokat, és így indokoltak, függetlenül az alacsony költségvetési bevételektől és annak parancsoló szükségétől, hogy a közkiadásokat a gyors, magán-szektor által vezetett növekedésnek megfelelő szintre szorítsák le. A munkaerőpiaci szolgáltatások lerövidíthetik a munkanélküliség időtartamát. Az egészségügy finanszírozásának és igazgatásának javítása elkerülhetővé teszi a költségrobbanást. A lehetséges megtakarításokat nem szabad alábecsülni: 1990-ben – részben az ellenőrizhetetlen költségek jólismert problémája miatt – az Egyesült Államok egészségügyi közkiadásainak GDP-hányada (annak ellenére, hogy az amerikai rendszer lényegében magánellátásokra épül) meggyezett az Egyesült Királyság *teljes* nemzeti egészségügyi szolgáltatásának GDP-hányadával. Közép- és Kelet-Európában azonban az előző rendszer túlságosan is nyilvánvaló hiányosságai miatt széles körű ellenérzések uralkodnak a kormányzati szerepvállalással szemben, néha még az olyan funkciókkal szemben is, amelyeket a kormányok a magánszektornál hatékonyabban tudnak betölteni.

Az állam új és megváltozott szerepe

Közép- és Kelet-Európa korábbi rendszerei, amelyekben az állam uralt minden gazdasági tevékenységet, összeomlottak, mert nem voltak életképesek. Az 1990-es évek eleje a térség minden országában a termelés jelentős visszaesését hozta. A hatás egyebek közt az adóbevételek hirtelen csökkenése és a szociális háló iránti igények növekedése volt. Az államháztartás ebből következő válságos helyzete jellemezte az átmenet korai szakaszát. A régi rendszer fenntarthatatlanságának másik oka, hogy a magángazdaság növekedése értelemszerűen magával hozta az állam közellátói szerepének csökkenését, míg a magánellátások lehetőségeinek megteremtésében az állam szerepe felértékelődött.

Az államháztartás kritikus helyzete és az állami szerepvállalás megváltoztatásának szüksége két kérdést vetett fel: milyen *mértékű* legyen az állam tevékenysége – és így módon a költségek fedezetébe való bekapcsolódása – az emberi erőforrások terén, és mi a megfelelő *struktúra* ezekhez a tevékenységekhez. Azaz: mely tevékenységek maradjanak főleg közellátások, és melyek váljanak nagyrészt vagy teljesen magánellátásokká? Fontos, hogy e két kérdést logikusan elkülönítsük. A mérték elsősorban a költségvetés helyzetén múlik. A köz- és magánellátások megfelelő keveréke megközelíthető

a gazdasági hatékonyság technikai szemszögéből vagy morális értékek felől, például az állam újraelosztó szerepének oldaláról.

A szakmai érvek főleg a gazdaságelmélet viszonylag friss eredményein nyugszanak, amelyek kritériumokat adnak annak elbírálásához, hogy hol valószínű a hatékony piaci működés, és hol nem. A piac tökéletlenségéről szóló érveket a közellátások tökéletlenségéről szóló érvekkel szembe kell állítani, hiszen sok szempontból ez utóbbiak voltak az elmúlt rendszer bukásának kiváltói. Ugyanakkor a szociális szektorok számos részterületén a magánellátások hatékony működésének feltételei hiányoznak, így az állam gondosan tervezett közreműködése javíthat a dolgok állásán. Az emberi erőforrások terén játszott jelentős állami szerep ezért indokolható lehet a *hatékonyság* okán.

A továbbiakban (és a könyvben, amelynek ez az írás az összefoglalója) javasolt irányelvek ezekből a – főleg technikai – megfontolásokból indulnak ki. Ahol e javaslatok értékítéleten alapulnak, a vizsgálódás a nyugat-európai tapasztalatokat vette figyelembe, részben azért, mert a közép- és kelet-európai országok öröklött értékrendszere azonos kulturális háttérrel bír. De ezen túl, és közelebből megfogalmazva, a reform-országok közül többen szeretnének csatlakozni az Európai Unióhoz. Amennyiben és amikor ez megtörténik, alkalmazkodniuk kell az EU előírásaihoz, amelyek viszont meghatározott értékrendet testesítenek meg. Az érvek kifejtése során világossá fog válni, hogy a piac tökéletlenségéről szóló technikai érvek egybecsengenek a nyugat-európai országok értékrendjével. Ugyanakkor az átalakuló országokban a jövedelmek színvonala csak töredéke a nyugatinak. Lehetetlen elérni a szociális szolgáltatások és szociális védelem azon szintjét, ahol a gazdag országok állnak, erőforrások felhasználása nélkül, ami viszont aláásná a növekedés és a munkahelyteremtés lehetőségeit.

A politika és az államigazgatás szerepe

Azon politikai struktúrák megfigyelése, amelyek révén a választók befolyásolják az irányelveket, valamint az ezeket végrehajtó közigazgatási rendszer vizsgálata ugyanolyan fontos, mint a helyes elvek kidolgozása. A piacgazdaság kiépülése és a kormányzati módszerek változásai a politikai és közigazgatási intézmények rendkívüli átalakulását kívánják meg. A közigazgatás oldaláról nézve, az állami tulajdonban levő iparágakat – azaz eleinte szinte az egész gazdaságot – privatizálni kell. A jogi háttér komoly revíziót igényel, és sok új jogszabályra is szükség van a piaci kapcsolatok szabályozásához. A jövedelemelosztás, egészségügy, oktatás és szakképzés adminisztrációját újjá kell szervezni. Ezek és más változások is óriási követelményeket támasztanak az igen korlátozott intézményi háttérrel szemben. Ezért a reformnak, legalábbis a kezdetben, adminisztratív szempontból egyszerűnek kell lennie – amennyire csak lehet.

A közigazgatási vonatkozásokon túl a reformok határozott politikai tartalmat is hordoznak. A politikai problémák a reform szerves és elkerülhetetlen részét képezik. A központi tervezés rendszerének lényege sok szem-

pontból a jelentősen torzított árarányokban rejtett, ezért a reform sikere érdekében az ár- és bérrendszernek meg kell változnia. Ez azt is jelenti, hogy bizonyos bérek és árak csökkenni fognak másokhoz képest. A reform következtében elkerülhetetlen, hogy legyenek vesztesek, legalábbis rövid távon. Ha a vesztesek politikai hatalommal bírnak, meggátolhatják vagy visszafordíthatják a reformokat.

A problémák közé tartozik, hogy a demokrácia új jelenség a régióban, legalábbis a második világháború óta. A törvényhozók és köztisztviselők kevés gyakorlatra tettek szert a politikai demokrácia terén, ám meg kell küzdeniük a növekvő munkanélküliséggel, a termelés kezdeti csökkenésével, a szűkülő költségvetési bevételekkel szemben növekvő igényekkel; meg kell birkóznuk a csalódottsággal, hogy az életszínvonal nem emelkedett, és néhány országban szembe kell nézniük a nacionalizmussal is. Ezek azok a problémák, amelyeket a racionális elképzelések egyedül nem oldhatnak meg. A politikai stabilizáció – a többé-kevésbé stabil politikai intézmények, demokratikus játékszabályok és viszonyok létrejötte – központi jelentőséggel bír a reformok és a gazdasági stabilizáció szempontjából.

Az átalakulás központi kérdései

Az átalakulás vezérelveinek kidolgozásában három kérdés játssza a legfontosabb szerepet, és nyújtja a hátteret a humánpolitika tervezéséhez és végrehajtásához. A hatékony végrehajtáson felül, amelyet már említettünk a korábbiakban, és amelyhez még visszatérünk, a gazdasági reformoknak két másik pillére is van. Az első a stabilizáció, amely a közkiadások kontrollját és az infláció megfékezését jelenti, főként makrogazdasági eszközök révén. A második a szerkezetváltás, amely a magángazdaság bevezetéséből (és ebből eredően az állam szerepének csökkenéséből és az ipari termékszerkezet-váltásból), valamint az ennek érdekében tett törvényhozási és szabályozási tevékenységből áll.

A stabilizáció és az államháztartási válság

Mint már korábban említettük, az átalakulás első lépcsőjének központi eleme a termelés meredek visszaesése volt mindegyik reformgazdaságban. Az 1. tábla azt mutatja, hogy a gazdasági termelés különböző mértékben csökkent 1990 és 1992 között az egyes országokban. A visszaesés azonban mindig jelentős, a hivatalos adatokból származó átlag szerint hozzávetőleg évi 11% volt – tehát 3 év alatt a termelés közel egy harmada. Ez a szám több okból is túlzó lehet, de a visszaesés kétségtelenül felülmúl mindent, amit a Nyugat ipari országai a második világháború óta valaha megtapasztaltak. A termelés csökkenésén túl komoly inflációs problémák is felmerültek. Még a legkevésbé érintett országokban is közel duplájára emelkedtek az árak 1990 és 1992 között, néhány országban pedig hiperinfláció vagy azt megközelítő áremelkedés ment végbe.

Az 1993-as és 1994-es becsült növekedési adatok azt sugallják, hogy a visszaesés ördögi köre néhány országban megtört. Azok az országok mutatják a növekedés jeleit, ahol a stabilizációs erőfeszítések a legnagyobbak voltak. Lengyelországban a GDP már második éve 4%-os növekedést mutat, és az ipari termelés is évi 7–8%-kal nő, ami Európában a leggyorsabb. Albániában a termelés katasztrofális visszaesése után 1993-ban a GDP 11%-kal nőtt. Évek óta most először ígérkezik növekedés Csehországban, Magyarországon, Szlovéniában és talán néhány balti államban. Azonban ezen országok egyikében sem sikerült megoldani az államháztartási krízist – nem is beszélve a többi országról, ahol még biztató jelek sem látszanak. Nagy nyomás nehezedik a költségvetésre, ami a költségek visszafogását és a makrogazdasági stabilitást veszélyezteti.

Miért volt és van szükség stabilizációra? A stabilizáció egyik fő célja az, hogy az 1990 és 1992 között tapasztalt inflációt elkerülhetővé tegye. Magától értetődő kérdés (amit a közép- és kelet-európai emberek és mások is gyakran feltesznek) az, hogy miért olyan veszélyes az infláció. Miért kell a döntéshozóknak magukra venniük a költségvetési kényszerzubbonyt, amit az anti-inflációs politika jelent, amikor olyan nagyok az igények az állami kiadásokkal szemben? Miért kell a folytatódó recesszió kockázatát vállalni egy pusztán számviteli kérdésnek látszó dolog miatt, amit indexálással is meg lehetne oldani?

A válasz egyszerű: az infláció, ha csak nem viszonylag alacsony, könnyen felgyorsulhat, a száguldó inflációnak pedig katasztrofális hatásai vannak. Amikor a pénz, a gazdaság dolgainak mérőeszköze, instabillá válik, a gazdasági folyamatok számontartása és megfigyelése lehetetlen lesz. A cégek könyvei nem tükrözik a termelést vagy a nyereséget, a közintézmények nem tudják kontrollálni vagy akárcsak felmérni kiadásait. A hitelnyújtás és -felvétel, és így a megtakarítások és beruházások átgondolatlaná, sőt, könnyelművé válnak, amikor a ma kölcsönadott pénz holnapi értékét csak találgatni lehet. A következmények közé tartozik a hazai és a külföldiek által eszközölt beruházások csökkenése. Államháztartási következmények is vannak. Ha az adókat az adókötelezettség létrejötte után hónapokkal fizetik be, az időközben végbemenő infláció felemészti a bevételeket, tovább rontja a költségvetés helyzetét, és további inflációhoz vezet. Végül, mivel nem egyformán hat a gazdaság különböző szereplőire, az inflációnak végtelenen igazságtalan újraelosztó hatásai vannak. Azok, akik termelő munkát végeznek, és különösen azok, akik a közellátásban dolgoznak (ahol a bérkiigazítások általában ritkák), bérük és életszínvonaluk jelentős csökkenését tapasztalják meg, miközben a haszonlesők és korrupt bürokraták gyarapodnak. Az állampolgárok ellenérzéssel viseltetnek az olyan kormányokkal szemben, amelyek mindezt megengedik.

Ezek a következmények rendszeresen előfordultak például Latin-Amerikában. Az infláció tönkreteszi a piacgazdaság azon képességét, hogy az árukat racionálisan és a jövedelmeket politikailag elviselhető módon ossza el. Az infláció ily módon győzedelmeskedik a reform központi céljai fölött. A stabilizációs politikának rövid távon képesnek kell lennie arra, hogy megfékezze az inflációt. Ennek feltétele, hogy a reáljövédelmek nagyjából lépést

tartsanak a termeléssel, és ha a termelés csökken, a reáljövedelmeknek is közel azonos mértékben kell csökkenniük.

Döntések és hátulütők. A termelés visszaesése miatt a stabilizáció elkerülhetetlenné tesz számos nehéz döntést. A gazdasági növekedés új erőforrásokat hoz létre, amelyeket fel lehet használni az új (vagy a kielégítetlen régi) igények kielégítésére anélkül, hogy a meglévő erőforrások allokációján változtatni kellene. Amikor azonban a termelés csökken, a döntéshozóknak módot kell találniuk arra, hogy a rendelkezésre álló kevesebb erőforrásból több feladatot oldjanak meg. Ezért válik a hatékonyság növelése az átmenet legfontosabb kérdésévé.

Egyaránt fontos kérdés, hogy miként osszák el a megtermelt javakat az egyes felhasználások között egy adott időpontban (statikus hatékonyság), valamint az, hogy mi módon kell az erőforrásokat hasznosítani a termelés növekedésének gyorsítása érdekében (dinamikus hatékonyság) – például a fogyasztás csökkentése és a beruházások növelése révén. Az itt meghozandó döntéseknek legalább három dimenziója van: alternatív tevékenységek (amit az orvosi ellátásra költünk, nem költendő családi támogatásokra, amit viszont ezekre fordítunk, nem használható fel utak építésére); közkiadások és magánkiadások (amit egy cég adók formájában befizet, már nem fordíthatja bérekre vagy új berendezésekre); jelen- vagy jövőbeli fogyasztás (több fogyasztás ma kevesebb beruházást jelent a jövő számára, a kevesebb beruházás viszont általában kevesebb jövőbeli fogyasztást eredményez).

A központi dilemma (tradeoff) érinti a magasabb jelenbeli életszínvonal kérdését (amely komoly politikai feszültségek forrása); a magasabb jövőbeli életszínvonalat (amely a reform egyik központi célja, és amely az emberi és fizikai erőforrásokba történt és történő beruházások függvénye); valamint a költségvetési megszorításokat, amelyek révén a közületi szektor összeszűkül, hogy helyet adjon a fejlődő magánszektornak. Ezenkívül a legtöbb közép- és kelet-európai országnak eleget kell tennie hitelvisszafizetési kötelezettségeinek. Amikor a gazdaság teljesítménye esik, a fogyasztás csak akkor lehet magas, ha a beruházások szintje alacsony; ez a jelen életszínvonalát élesen szembeállítja a növekedéssel és a jövőbeli életszínvonalal. A megnövekedett kormányzati kiadásokat a külső hitelfelvétel kivül adóemelésekkel, belső hitelezéssel és nagyobb pénzkínálattal lehet fedezni. Mindegyik megoldásnak van hátulütője: a túl nagy adóterhek elveszik a munkakedvet és az új munkahelyek létrehozása ellen hatnak. Ha a belső eladósodás nagy, a kamatlábak emelkedése miatt a magánberuházások szintje csökken, és ez árt a gazdaságnak. A monetáris expanzió inflációs nyomást gerjeszt, és árthat a nemzetközi versenyképességnek. Ezek a megoldások tehát ellentmondanak az életszínvonal akár jelen-, akár jövőbeli emelkedése iránti igénynek, esetleg mindkettőnek. Annak az eldöntése, hogy az erőforrások iránti igények hogyan elégítenek ki, elvileg olyan kérdés, amit gazdasági hatékonyság alapján kell megoldani, de ugyanakkor a kormány egyik legnagyobb politikai feladata is.

Szerkezetváltás: a piac és az állam

A kommunista korszakból kilépő gazdaságok nagyon különböznek a fejlett Nyugat gazdaságaitól. Elsősorban azért, mert Keleten a termelőeszközök állami tulajdona közel általános volt. Másodsorban, mert a termelés szerkezete jelentősen eltolódott a nehézipar és a mezőgazdaság felé. Harmadsorban pedig azért, mert a kereskedelem szerkezete eltorzult, különösen a túlzott specializáció és az ebből következő gigantomániás termelési egységek miatt – amire a magyarázat a tervezés egyszerűsége volt (például Magyarország néhány gyártóegysége látta el autóbusszokkal a kommunista országok többségét).

Miért van szükség szerkezetváltásra? A gazdasági növekedés újraindítása megköveteli a szerkezetváltást és az egyensúlytalanságok megszüntetését. Az állami vállalatok nem rendelkeznek azokkal az ösztönzőkkel, amelyek a magánvállalkozásokat a hatékony működésre sarkallják, továbbá a közpénzeket is elszívják. A nehézipar és a mezőgazdaság felé történt eltolódás gátolja a szolgáltatások fejlődését, amelyek alapvető kiegészítői az első kettőnek, és Nyugaton a növekedés fő forrásai. Az a tendencia, hogy iparáganként egy óriásvállalat működjön, a régió egészét tekintve nem szolgálja a hatékony kínálatot, és mesterséges monopóliumokat hoz létre, amelyek szintén a hatékonyságot és az egyenlőséget veszélyeztetik.

Két további változás bír különös fontossággal a szociális szektorok területén azok közül, amelyeket a változás szükségessége hoz magával: nagyobb hatalom, de egyúttal nagyobb felelősség az egyén oldalán, valamint egy új viszony a piac és az állam között, az utóbbi jóval kisebb súlyával.

Az egyén és az állam változó szerepe. A reformok a felelősség újraelosztását kívánják meg az állam, a vállalkozások és az egyének között. A régi rendszerben az állam és a vállalatok gazdasági funkciói között átfedések voltak, és mindkettő nagyrészt a munkások igényeinek kielégítéséért volt felelős. Az állam számos ellátást finanszírozott, részben közvetlenül, részben pedig közvetetten, az alapvető cikkek ártámogatásán keresztül. Jelentős állami támogatásban részesültek a vállalatok is, gyakran puha költségvetési korlát formájában, ami azt jelentette, hogy a vállalatok veszteségeit szinte automatikusan fedezte az állam. A vállalatok biztosították a munkahelyet, és olyan béreket fizettek, amelyeknek igen kevés köze volt a piaci mechanizmusokhoz; számos ellátás adminisztrációját végezték, így a családi támogatásokét, néhány országban pedig a lakástámogatásokét és az óvodai ellátásokét is.

A piacgazdaságban a vállalkozások felelőssége arra terjed ki, hogy a termelés hatékony legyen és nyereséget hozzon, ami hosszú távon óvja a munkahelyeket és újakat hoz létre. Veszteségek esetén az állami költségvetés nem nyújt segítséget. Az egyének az állam segítségével felelősséget viselnek azért, hogy legyen munkájuk vagy más pénzkereseti lehetőségük. E felelősség elfogadása azt jelenti, hogy a munkahely biztonsága csökken – ami a jobb hatékonyság és a magasabb életszínvonal elkerülhetetlen ára. Egy hatékony munkaerőpiac a kiigazítás árát a munkaerő-állomány egy alcsoportjával fizetteti meg: a munkanélküliekkel. Az állam ellensúlyozza ezt – leg-

alábbis részben – úgy, hogy a jövedelmeket újraelosztja az alkalmazásban állóktól például a munkanélküliek és az idősek felé. Az újraosztáson felül az állam segítséget nyújt a hatékony piaci működéshez, és kiegészíti, illetve helyettesíti a piaci tevékenységet az olyan esetekben, amikor a piac nem hatékony, vagy nem létezik.

Az újfajta felősségvállalásból két alapelv következik:

– A hatékonyság érdekében a béreket és a foglalkoztatást a piaci viszonyok fogják meghatározni. Habár a hatékonyságra való törekvést valamelyest mérséklük más célkitűzések (például azok, amelyeket a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet megállapodásai tartalmaznak), a munkaerőpiac fő célja az, hogy a munkavállalók termelékeny állások felé áramlását segítse.

– A jövedelemtranszferek válnak a szegénység elleni küzdelem és az újraosztás legfontosabb módszerévé.

E kettős célkitűzés – a munkaerő hatékony felhasználása és az igazságos bánásmód – két eszközzel érhető el: a hatékony munkaerőpiaccal és a jövedelemtranszferek rendszerével.

Az állam és a piac közötti választóvonal. Sok szempontból az állam és a piac közötti mezsgye jelenti a gazdasági reform központi kérdését. A piacnak óriási előnyei vannak a gazdaság nagyobb részében az állammal szemben. De a szabály alól vannak kivételek. A korábbi szocialista országok kemény leckét kaptak abból, hogy a kizárólagos megoldások, mint például a központi tervezés, nem működnek. De az is alapvető hiba lenne, ha azt feltételeznénk, hogy a helyes megoldás a másik véglet – azaz a piac erőinek érvényesülése mindig és minden körülmények között. Kiegyensúlyozottabb válasz az, hogy egy piacgazdaságban az állami intervenció ritkább, mint a régi rendszerben, és hogy amikor az állam szerepet vállal, az gyakran nem a termelés vagy az elosztás terén történik.

Az állam tevékenységeinek nagyságrend (mekkora legyen a közületi szektor?) és szerkezet (melyek legyenek a közületi szektorok?) szerinti megkülönböztetése fontos dolog, amikor az állam szerepéről gondolkodunk. A költségvetés válságos helyzete nem elégséges indok a privatizációhoz. Ilyen döntést megalapozottabban lehet hozni, ha a kiindulási alap a gazdaság szerkezete. Ugyanígy azokat a termékeket, amelyeket a magánszektor hatékonyan állít elő, akkor is meg kell hagyni piaci körben, ha éppen költségvetési többlet keletkezik.

Fontos továbbá különbséget tenni az állami beavatkozás különböző fajtái között. A beavatkozás nem okvetlenül jelenti egy tevékenység közületi irányítását: jelentheti a magántevékenység szabályozását is (például a fogyasztók fokozott védelme olyan területeken, ahol az emberek kevés információval vannak felvértezve, mint például a gyógyszerek tesztelése). A beavatkozás formája lehet részleges közfinanszírozás is, oly módon, hogy ezzel elősegítse a magángazdaságban folyó tevékenységeket (például adókedvezmények révén, amelyek a magán nyugdíjbiztosításokhoz való csatlakozást segítik elő). Előfordulhat az is, hogy magánszektorban folyó termelést vagy szolgáltatásokat közpénzből finanszíroznak (például ingyenes gyógyszerellátás, oktatási utalványok). Végül pedig az állami beavatkozás – például munkanélküliek felé irányuló – jövedelemtranszfer formáját is öltheti.

A piac technikai problémái indokolhatják (de nem automatikusan) az állami beavatkozást. Az állami beavatkozás alapvetően két feltétel fennállása esetén lehet helytálló: ha a piac működési zavarokkal küszködik, illetve ha az intervenció hatékonyságjavuláshoz vezet.

Ha szemügyre vesszük más országok költségvetési kiadásait és azok szerkezetét, hasznos kitekintést nyerünk, természetesen annak tudatában, hogy nem létezik egyedül üdvözítő megoldás. A 2. táblázat az összes költségvetési kiadást és a szociális kiadásokat mutatja be a GDP százalékában, néhány iparosodott ország, a magasabb jövedelmű latin-amerikai országok, néhány jó teljesítményt mutató ázsiai ország és a kelet-közép-európai országok esetében. A választást főleg az – egyébként igen korlátozott – adatok elérhetősége befolyásolta. Az adatok nem minden esetben vehetők össze maradéktalanul, és *kizárólag* a kormányzati kiadásokat tartalmazzák, így az összes közkiadásnál szűkebb kört ölelnek fel. A szóródás sávjának alsó régióiban (Argentína, Japán, Mexikó és Thaiföld) az összes állami kiadások a GDP 15–20 százalékát tették ki; a felső régióban – Közép- és Kelet-Európa nélkül – ez az arány 40–50% volt (Franciaország és Olaszország). A közép- és kelet-európai országok magas mutatói kiugranak a többi közül. (A Jugoszláviára vonatkozó alacsony számadat nem jelzi pontosan a kiadásokat, mivel azok legnagyobb részét nem a szövetségi állam, hanem a köztársaságok, illetve a különböző helyi önkormányzatok fizették.) A térség néhány más országában a központi szociális kiadások bizonyos összetevőinek adatai hasonló okok miatt alacsonyabbak – így a volt Csehszlovákia egészségügyi és oktatási kiadásainak esetében.

A szociális kiadások (társadalombiztosítás, jóléti kiadások, lakástámogatások, egészségügyi és oktatási kiadások) a fejlett ipari országokban az összes költségvetési kiadás fele (Kanada, Egyesült Királyság, Egyesült Államok) és két harmada (Franciaország és Németország) között voltak. Ezek az eltérések azonban félrevezetők, mivel sok látszólag szerényebb kiadást eszközölő országban (de Németországban is) a szociális támogatások kötelezettsége (különösen az oktatásé) alacsonyabb közigazgatási szinteken található. A felsorolt latin-amerikai országok mutatói (Brazília kivételével) alacsonyok, ám a szociális kiadások még így is jelentős részét képezik a központi kiadásoknak. A két feltüntetett, fejlett ázsiai országban a szociális kiadások (különösen az a kategória, amely a társadalombiztosítást is tartalmazza) jóval kisebb mértékben részesednek a központi kiadásokból, mint a fejlett ipari országokban. Figyelemre méltó azonban, hogy a korábbiakban említett kiadások magasak, Szingapúrban pedig a költségvetési kiadások közel egy ötödét teszik ki. Érdekes jelenség, hogy a szociális kiadások GDP-hez viszonyított aránya Közép- és Kelet-Európában nem különbözik a fejlett ipari országokban megfigyelt arányoktól, annak ellenére, hogy az utóbbiak esetében az egy főre jutó jövedelmek sokkal magasabbak.

Az OECD országok összes, közigazgatási szinten eszközölt szociális kiadásait a 3. táblázat mutatja. A jóléti állam kialakítását kevésbé szem előtt tartó országokban (Ausztrália, Japán, Portugália és az Egyesült Államok) a szociális közkiadások 1990-ben a GDP 16 és 20 százaléka között voltak; a legtöbbet költők 35 százalékot vagy annál is többet fordítottak szociális cé-

lokra (Hollandia és a skandináv államok). Európában az állam dominálta a jövedelemtranszfereket és az oktatást a 20. század nagyobbik részében, de a második világháború óta okvetlenül. Az OECD országok egészségügyi közkiadásainak aránya az összes egészségügyi kiadáshoz hasonlítva következetesen nőtt 1960 óta, és 1990-re majdnem elérte a 75 százalékot. A GDP százalékában kifejezett növekedés gyors volt az 1960-as és 70-es években, és jóval lassabb a 80-as években. Lehetséges, hogy a bemutatott adatok egy csúcsot jeleznek. Az olyan politikai vezetők, mint Ronald Reagan az Egyesült Államokban és Margaret Thatcher az Egyesült Királyságban elszánt kísérletet tettek az állami szektor visszaszorítására az 1980-as években. A hosszan tartó, nagyarányú munkanélküliség és a nyugdíjasok számának előre látható emelkedése Nyugat-Európa országaiban kételyekhez vezetett a jóléti kiadásokkal kapcsolatban. A Nyugat kormányai takarékoskodni akartak. Az Egyesült Királyság reformjai, amelyeket az 1980-as évek végén vezettek be, az állami nyugdíjakat szerény mértékben csökkenteni fogják 2000-tól kezdődően. Az Egyesült Államokban törvény született a nyugdíjkorhatár fokozatos emeléséről. A kiadások gondos vizsgálata és sok vita után Németországban néhány járadék mértékét csökkentették 1993-ban (a munkanélküli segélyt például 3%-kal). Az elszánt erőfeszítések ellenére az állami szerepvállalás szerkezete nem változott jelentősen, legalábbis ami a köz- és magánvékenységek egymáshoz való viszonyát illeti. Ehelyett a szerepvállalás *mértéke* csökkent valamelyest, és ez talán így is fog folytatódni.

Az OECD országokra jellemző kép ily módon az, hogy 1. a szociális közkiadások mértékét felülvizsgálják, de 2. a kiadások szerkezete nagyrészt változatlan marad, és 3. a szociális közkiadások még keveset költő ipari országokban is a GDP egy hatodát-egy ötödét tették ki 1990-ben. Az első megfigyelés egyértelműen a makrogazdasági helyzet és a demográfiai kilátások eredménye. A másodikat és a harmadikat, legalábbis részben, a piac funkciózavarai (market failure) magyarázzák, amelyek a magánfinanszírozást és -ellátást rossz hatékonyságúvá vagy lehetetlenné teszik számos területen. Miért van az, hogy egyes országokban a szociális közkiadások a GDP 15, míg másutt 30 százalékát teszik ki? Elsősorban azért, mert a célok különbözhetnek: az állam szociális kiadásai alacsonyabbak ott, ahol a társadalmi szolidaritás kevésbé fontos célkitűzés (mint Ausztráliában és az Egyesült Államokban). Másodsorban azért, mert a korlátok eltérőek: a kiadások alacsonyabbak ott, ahol a jövedelmek is alacsonyak és a pénzügyi korlátok szorosabbak (mint Portugáliában). Harmadsorban azért, mert a szociális feltételek eltérőek: a szociális kiadások alacsonyabbak ott, ahol a vállalatok jelentős szociális szerepet vállalnak (Japán), vagy ahol a tágabban értelmezett családra még mindig lehet bizonyos mértékben támaszkodni.

Az átalakulás dinamikája

Számos közép- és kelet-európai ország piaci mechanizmusokat vezetett be, és liberalizálta politikai intézményrendszerét. Az eredmények kettősek. Egyfelől jobb a hatékonyság, a kormány hajlandó a politikai párbeszédre – ezek

örömteli fejlemények, akár az erőteljesebben átalakuló országok gazdasági növekedésének újraindulása. Másfelől az államháztartási válság rendkívül romboló, mivel visszafogja a reformokat. A változást elősegítő, ill. azt gátoló és elterelő erők kölcsönhatása néhány fontos közbenső eredményhez vezetett, amelyek hatása általában jó. Az általunk ajánlott stratégiai vezérelvek e dinamikával kapcsolatban mutathatók be.

A változásokat elősegítő erők

A gazdasági és politikai liberalizáció hatalmas erőket szabadított fel, amelyek a közép- és kelet-európai országokban végbemenő változások mozgatói.

Gazdasági erők. A piaci rendszer felé való elmozdulás két gazdasági hajtóerőt szabadít fel: a jövedelmek nagyobb szóródását és az önérdek hangsúlyozottabb szerepét. A jövedelmek nagyobb szóródása az ár- és bérliberalizáció eredménye. A piac által meghatározott bérek a jobb munkavégzést segítik elő, és arra bátorítják a munkavállalókat, hogy termelékenyebb állásokat keressenek: a munkavállalók úgy reagálnak, hogy olyan szakértelmet sajátítanak el, amely iránt nagy a kereslet. Ez az eredmény a reformok egyik alapvető célja. Vannak azonban rosszabb eredmények is. Habár néhányan jobban élnek, többen vannak olyanok, akik rosszabbul. A vesztesek között aránytalanul sok a nő, a gyermek és az idős személy. A változásoknak csak a mértéke vitatott, nem az iránya. Az átalakulás súlyosbítja a szegénységet, mivel a termelés csökkenése a reálbéreket lenyomja, a bőséges támogatásokat megvonják az alapvető fogyasztási cikkektől, és a munkanélküliség növekszik. A munkanélküliség és a szegénység elleni küzdelem következképp egyre fontosabb.

Politikai erők. A gazdasági erőkkel párhuzamosan a politikai liberalizáció is felszabadít bizonyos erőket. Ezek közül néhány már az átalakulás kezdetén elkezdett hatni, voltak, amelyek csak később. A kezdeti időszakot a központi tervezés és a totális állam elleni reakció jellemezte. Ez a reakció a magángazdaság irányába történő elmozdulásban fejeződött ki (mint a *tervezéssel szembeni reakció*). Ugyanez volt a helyzet a decentralizációval (reakció a *központi* tervezéssel szemben) és a demokráciával. Általában ezek a tendenciák pozitívak, azonban az is előfordul, hogy túllőnek a célon, és kevésbé kívánatos eredményekhez vezetnek. Szabályozás hiányában bizonyos piacok nem működnek hatékonyan. A decentralizáció gátat vethet az országos szintű fejlődési folyamatoknak. A demokrácia megbéníthatja a törvényhozást például olyan esetekben, amikor a parlamenti képviselőlet sok kis párt között oszlik meg. A szociális szektorokban ezek a társadalmi trendek a túl gyors privatizáció irányába hatnak olyan területeken, ahol a magánosítás nem feltétlenül célravezető (példának okáért túl gyors és túl nagyléptékű elmozdulás az egészségügyi ellátások közfinanszírozásától az egészségbiztosítás felé). Könnyen elégtelen koordinációhoz vezetnek az oktatás és szakképzés reformjában, valamint olyan törvényeket eredményezhetnek, amelyek vagy rosszul vannak fogalmazva, vagy végrehajthatatlanul bonyolultak. Az élet-színvonal gyors javulásába vetett remények hiábavalónak bizonyultak, és

ezért néhány országban a reformerek, de néha még a reformok politikai népszerűsége is csökkent.

A változások korlátai

A korlátok sokféle formában jelennek meg, és jól magyarázzák, hogy miért tart az átalakulás ilyen sokáig. A korlátokat nagyjából aszerint lehet kategorizálni, hogy gazdaságiak, politikaiak avagy intézményiek-e.

Gazdasági korlátok. A korlátok e csoportja elsősorban a munkaerő és a tőke régi rendszertől örökölt rossz elosztásából fakad, jelentős munkaerő-vándorlást téve szükségessé, ami valószínűleg magas munkanélküliséggel jár együtt. A második korlát maga az államháztartás válsága. A termelés az állami szektorban zuhant leginkább, ott, ahonnan a legtöbb adóbevétel származik. Ezt a csökkenést csak részben ellensúlyozta a magánszektor megnövekedett aktivitása, mivel ezen a területen az adók behajtása még nem igazán hatékony. A közkiadások ugyanakkor lassabban csökkentek. A szociális kiadásokat így módon az államháztartási válság összepréselte, pontosan akkor, amikor a szociális védőhálóval szembeni elvárások növekedőben voltak. Az átalakulás harmadik fő korlátozó tényezője a törvényhozási infrastruktúra, amely nem volt megfelelő a piacgazdaság működtetéséhez. Jelentős hiányosságok mutatkoztak olyan alapvető területeken, mint a magántulajdon definíciója, a magánvállalkozások működésének szabályai, a bankrendszer és más pénzintézetek, mint például a biztosítók és tőzsdék szabályozása, a munkafeltételekre vonatkozó előírások, a fogyasztóvédelem. Ezek a hiányosságok, habár más területeket talán jobban befolyásoltak, a szociális szektorokban végbemenő reformokat is hátráltatták.

Politikai korlátok. A politikai korlátoknak két alapvető típusa létezik: azok, amelyek politikai viselkedésmódokból és azok, amelyek a kormányzás rendszeréből fakadnak. A munkanélküliséggel szembeni politikai viselkedésmód különösen fontos. 1938 előtt az olyan országok, mint Csehszlovákia, iparosodottak voltak, és piacgazdasággal rendelkeztek. Az ilyen országokat a reformok inkább visszavetik saját történelmükhöz. A Szovjetunió volt köztársaságaiban más a helyzet: ezek sosem voltak demokráciák, és modern ipargazdasággal sem rendelkeztek. A modern munkanélküliség így új jelenség, és a számos munkanélküli potenciális elégedetlensége azt jelenti, hogy a reformok véghezviteléhez szükséges politikai akarat nem garantált (különösen, ha a már említett kormányzási problémák is jelen vannak).

A kormányzati gépezet szintén korlátokat emelt az átalakulás korai szakaszában. A törvényhozói és végrehajtói hatalom és felelősség valamelyest cseppfolyósak voltak, és a bírói hatalom sem volt mindig abban a helyzetben, hogy rendezze a vitákat. A választási rendszer néha felaprózott erőmegosztást hozott, ami instabil kormánykoalíciókhoz vezetett. A szükségessé vált új törvények száma és az egyes rendelkezések részletessége a parlamenteket túlterhelte. A probléma különösen súlyos volt a szociális szektorokkal kapcsolatos törvények esetében, amelyek gyakran súlyos politikai töltettel bírtak. Az alkotmányos rendelkezések (tehát a játékszabályok) mellett további kor-

látot jelentett a demokratikus politikában való jártasság kezdeti hiánya (különösen a gyakorlott, profi politikusoké).

Intézményi korlátok. Az átalakulás korai szakaszában az intézményi korlátok egyik oka a legjobb képességű közalkalmazottak átáramlása a magán-szektorba. A közületi szféra ellenállt a változásnak, részben azért, mert a változás fájdalmas, de azért is, mert akiknek hatalmuk volt, azok meg is kívánták tartani ezt a hatalmat. Az állami intézményeket arra kérték, hogy az államháztartás nagy részterületeit magánosítsák, egyértelmű érdeküközésekhez vezetett. További problémát jelentett, hogy a reformok általában alulértékelték a közigazgatásban való jártasságot. Arra például kevés erőfeszítést fordítottak, hogy megvalósításban gyakorlott embereket is bevonjanak a szociálpolitikai tervezőmunkába. E problémák egyike sem a régió sajátossága, ám óriási erővel hatnak az átalakulásra, annak mértéke és gyorsasága miatt.

A meglévő emberi tőke nagy része nem megfelelő, ami jelentős korlátozó tényező maradt. A probléma nem kizárólag az, hogy túl kevés az emberi tőke, hanem az, hogy nem a megfelelő típusú. A „tradicionális” gondolkodás túlsúlyban van. A hátulütőkkel (trade off) és az ösztönzők fontosságával kapcsolatos, már említett koncepciók nem kapnak elegendő súlyt. A korszerű technológiai képzés gyakran nem megfelelő, és így, részben következményként, a modernizáláshoz való hozzáállás nem egyértelmű. A korai időszakban a reformok végrehajtásának komoly akadályát jelentette a koncepció és a szakértelem hiánya.

A játszma állása

Két okunk is van arra, hogy azt mondjuk, az eddigi reformok – a változások mögött rejlő pozitív és negatív erők eredőjeként – nagy elmozdulást jelentettek a helyes irányba. Elsősorban az, hogy a múlt már nem kínál valós alternatívát, nem utolsó sorban a központi tervezés egyre gyatrább gazdasági teljesítménye miatt. Másodsorban pedig az, hogy a reformok már rövid távon is hoztak tartósan ígérkező, hasznos eredményeket.

Gazdasági eredmények

A korai reformok gazdasági eredményei közé tartozik a nagyobb áruváltászték: a jobb ösztönzők és hitelképesség, valamint a külföldi know-how jobb hozzáférhetősége. Az árliberalizáció letörte a túlkeresletet, és elősegítette a keresett áruk termelését. A sorban állás jószereivel megszűnt, akárcsak a fekete piaci árak. A hiány sok más káros hatása is eltűnt: a kényszerhelyettesítés (például sajt vásárlása tej helyett, ha éppen csak sajt kapható), a kényszermeztakarítások, a megalázó és időigényes sorbanállás, a hiánycikkekhez hozzásegítőknek fizetett kenőpénzek. Ami igazán meglepő, az nem az eredmények mértéke, hanem inkább az a sebesség, amivel a piac erői ezeket kitermelték.

Nemcsak az elérhető áruk mennyisége, hanem a választék és a minőség

is javult. Az árliberalizáció és a recesszió együttes hatása az volt, hogy a gazdaság hiánygazdaságból kereslethiányossá változott. Ez megerősítette a fogyasztók pozícióját, akik most már jobban megkövetelhetik, hogy az általuk kívánt árukhoz olcsóbban jussanak hozzá, míg a kereskedők e kereslet kielégítésében váltak érdekelté. A külföldi áruk megjelenése további javulást hozott. Nagyobb választási lehetőség kezd megmutatkozni a munkaerőpiac, az egészségügy és az oktatás terén is.

A piaci bérek és árak a kínálat liberalizációjával együtt javították a munkához való hozzáállást. A piaci bérszint és a kemény költségvetési korlát arra ösztönözte a vállalkozásokat, hogy csak annyi embert foglalkoztassanak, amennyire feltétlenül szükségük van, azok pedig a megfelelő szakértelemmel rendelkezzenek. Ez az egyént arra készteti, hogy a megfelelő szakismeretekre szert tegyen. A gazdasági reformok felszabadították a rejtett vállalkozói tehetséget, különösen a felnövekvő magánszektorban.

Közép- és Kelet-Európa legtöbb országa javította export-teljesítményét, és megnövelte valutatartalékait. Ennek egyik következménye, hogy a hazai fizetőeszközök konvertibilissé váltak legalább a kibocsátó országon belül, valamint az, hogy sok ország valutájának árfolyama viszonylag stabilná vált.

Végül, a hazai fizetőeszköz konvertibilitása és a növekvő külföldi befektetések révén javult a nyugati technológia és szakismeretek hozzáférhetősége. Néhány országban jelentős javulás mutatkozott meg – viszonylag gyorsan – a távközlés, a banki szolgáltatások, a kereskedelem és a tömegtájékoztatás területén. A külföldi könyvek – köztük tankönyvek – szintén könnyebben elérhetők.

Politikai eredmények

A reform számottevő politikai eredményeket is hozott. A legtöbb országban gyorsan fejlődött a szabad sajtó, és ennek részeként a szabad elektronikus sajtó. Ahogy a külkereskedelmi nyitás ösztönözte a hazai ipari termelést, úgy ösztönözték a kormányokat nyitottságra a külföldi információk és hatások.

A szabad, többpárti választások egyre inkább követelménnyé váltak. Ezek, a szabad sajtóval egyetemben, új politikai kultúra felépülésének kezdetét hozták, ami elengedhetetlen a demokratikus kormányzás hatékonyságához. Az egyén jogbiztonsága is javult. Ez kisebb mértékben a (régii rendszerben csak formálisan létező) alkotmányos garanciákból és nagyobb részt a szabad választásokból és a sajtószabadságból fakadt.

Stratégiai irányelvek

Milyen irányban haladhat tovább a munkaerőpiaci és a szociálpolitikai reform? A könyv által megfogalmazott stratégiai irányelvek és ajánlások a tágabban értelmezett szociálpolitika szinte minden területével foglalkoznak. Céljuk az, hogy a változások hajtóerőiből származó pozitív hatásokat megőrizzék úgy, hogy eközben a korlátokra és a negatív következményekre is

tekintettel legyenek. Az átalakulás kezdetén jelentkező igények: az államháztartási válság kezelése, a gazdaság nagy részének privatizálása és így az állam szerepének csökkentése és más változások végrehajtása megmaradtak. Ezek a szükségletek közvetlenül elvezetnek egy négyelemes stratégiához, amelynek elemei: a költségvetés ellenőrzése, a piaci erők felszabadítása és szabályozása, valamint a reformok végrehajtása.

– *A makrogazdasági egyensúly fenntartása az a válasz, amit a nagy állami szektor általában és az államháztartási válság megkíván.* Ide tartozik a közületi szektor csökkentése, a kormányzati bevételek és kiadások egyensúlyba hozatala és egy stabil pénzügyi rendszer működtetése (ez utóbbi kívül esik jelen tanulmány témakörén). A szociális szektor költségrobbanásának fékezése és a szolgáltatások finanszírozásának diverzifikálása azok az eszközök, amelyek révén a makrogazdasági egyensúly fenntartható.

– *A magasabb életszínvonal elérésének elsődleges módja a piacépítés.* Ide tartozik a fogyasztók választási lehetőségének és a kínálatnak a szélesítése. Az ösztönzők javításához használt eszközök közé tartozik a piac bér-szabályozó szerepének érvényesítése és az olyan adók elkerülése (például a szociális programok finanszírozására széles körben használatos béradók), amelyek szintjükből fakadóan nem ösztönöznek munkára vagy új foglalkoztatásra. A piacépítéshez tartoznak azok a tevékenységek is, amelyek a munka termelékenységét emelik, valamint előmozdítják a munkahelyek és a foglalkozások közötti mobilitást.

– *A piaci erők szabályozása a piacépítés kiegészítője.* Két, teljesen különböző cél elérése végett van rá szükség: az egyik a piac funkciózavarainak kezelése, a másik pedig a jövedelmek újraelosztása. A szabályozás (például a gyógyszer-kísérletek rendszerének esetében) a kínálat szélesítésére irányuló törekvések szükséges kísérője. A munkanélküliség és a szegénység kezelése jövedelemtámogatásból és olyan közvetlen segítségből áll, amelynek célja, hogy a munkavállalók és a munkalehetőségek találkozzanak. Lépéseket szükséges tenni annak érdekében, hogy az alapvető javakhoz és szolgáltatásokhoz, így a táplálkozáshoz, gyógyellátáshoz és oktatáshoz való hozzájutás biztosított legyen. Végül, az egyének rendelkeznie kell azzal a lehetőséggel, hogy munkanélküliségből eredő jövedelemvesztés ellen biztosítsa magát, és ettől elkülönülten, a saját életciklusán belül jövedelem-újraelosztást tudjon végezni. Habár elméletileg ezek a célkitűzések elérhetők magánbiztosítások, magánnyugdíjak és hasonlók révén, számos probléma, így a tőkepiacok tökéletlensége állami intervenciót tesz kívánatosá, legalább a magánszektorban folyó tevékenységek szabályozása végett.

– *A reformok végrehajtása közigazgatási szakértelmet, politikai jártasságot és jól megtervezett irányelveket igényel.* Mindhárom tényező fontos.

Az állami tevékenységeknek mind a mértéke, mind a szerkezete változni fog. Az állam szerepe el fog halványulni. Az ipar, pénzpiacok és a fogyasztási cikkek termelése szinte kizárólag a magánszférához fog tartozni és az állami közreműködés egyetlen formája a szabályozás lesz.

Az államnak továbbra is fontos szerepe lesz a szociális szektorban, habár a közreműködés formája jóval szerteágazóbb lesz. Létezni fog közületi termelés, de csak kis mértékben. Bizonyos területeken fenn fog maradni a kö-

zületi finanszírozás, és folytatódni fog a szabályozáson és pénzügyi, illetve más ösztönzőkön keresztül érvényesülő piacfejlesztés. A közületi szociális kiadások megmaradnak, de jelentős változásokkal: néhány szociális programot karcsúsítani kell, bizonyos esetekben egészen drasztikusan; más programokat alapvetően meg kell reformálni annak érdekében, hogy jobban céltartók legyenek.

A piac és az állam közötti helyes választóvonalat további megfontolás tárgyává kell tenni. A régió gazdaságainak eltérő céljai és társadalmi struktúrái vannak (részben kulturális és történelmi okokból), és eltérő korlátozó tényezőkkel kell szembenéznük. Ezért a kormányok szerepe közötti különbség meg fog maradni. Amennyiben a nyugat-európai modellt követik, ez a szerep jelentős lesz, ha viszont a fejlett ázsiai gazdaságok útját járják, akkor jóval kisebb. Az irányelvek kidolgozói számára kulcskérdés, hogy mennyire engedhető meg gazdaságilag egy (akár karcsúsított) nyugat-európai modell, és mennyiben állnak fenn a fejlett ázsiai országokra jellemző körülmények.

(Az összefoglaló második részét következő számunkban közöljük. A szerk.)

1. táblázat

A termelés, infláció és munkanélküliség növekedése
Közép- és Kelet-Európa néhány országában (százalék)

| Ország és év | Éves növekedés GDP | Infláció | Munkanélküliség |
|-------------------------|--------------------|----------|-----------------|
| <i>Fehéroroszország</i> | | | |
| 1990 | -3,0 | 4,5 | 0,0 |
| 1991 | -1,0 | 83,5 | 0,0 |
| 1992 | -10,0 | 969,6 | 0,5 |
| <i>Bulgária</i> | | | |
| 1990 | -12,0 | 30,0 | 1,0 |
| 1991 | -23,0 | 338,0 | 8,0 |
| 1992 | -7,7 | 91,0 | 15,0 |
| <i>Csehszlovákia</i> | | | |
| 1990 | -3,0 | 10,0 | 1,0 |
| 1991 | -15,9 | 57,7 | 6,6 |
| 1992 | -8,0 | 10,8 | 5,1 |
| <i>Észtország</i> | | | |
| 1990 | -3,6 | 17,2 | 0,0 |
| 1991 | -11,8 | 210,6 | 0,5 |
| 1992 | -31,6 | 1,069,3 | 1,6 |
| <i>Magyarország</i> | | | |
| 1990 | -3,3 | 27,1 | 1,6 |
| 1991 | -9,9 | 33,4 | 8,0 |
| 1992 | -4,4 | 23,1 | 12,2 |
| <i>Lettország</i> | | | |
| 1990 | -3,5 | 10,5 | 0,0 |
| 1991 | -8,3 | 262,4 | 1,0 |
| 1992 | -32,9 | 958,1 | 2,5 |

| Ország és év | Éves növekedés GDP | Infláció | Munkanélküliség |
|------------------------|--------------------|----------|-----------------|
| <i>Litvánia</i> | | | |
| 1990 | -5,0 | 376,2 | 0,0 |
| 1991 | -13,4 | 224,7 | 0,3 |
| 1992 | -35,0 | 1,020,5 | 1,1 |
| <i>Lengyelország</i> | | | |
| 1990 | -11,9 | 585,8 | 6,3 |
| 1991 | -7,6 | 70,3 | 12,0 |
| 1992 | 1,0 | 43,0 | 13,6 |
| <i>Románia</i> | | | |
| 1990 | -7,4 | 4,2 | 0,0 |
| 1991 | -15,1 | 161,0 | 3,0 |
| 1992 | -15,4 | 210,7 | 8,1 |
| <i>Orosz Föderáció</i> | | | |
| 1990 | 0,4 | 5,6 | 0,0 |
| 1991 | -9,0 | 92,7 | 0,7 |
| 1992 | -18,5 | 1,354,0 | 1,4 |
| <i>Ukrajna</i> | | | |
| 1990 | -3,0 | 4,2 | 0,0 |
| 1991 | -11,9 | 91,2 | 0,0 |
| 1992 | -14,0 | 1,445,3 | 0,3 |

Jegyzet: Az adatokat igen óvatosan kell kezelni, azok inkább a nagyságrendek jelöléseként, mint pontos számadatokként értelmezendők. Ennek oka, hogy a nemzetközileg összehasonlítható adatok szerkesztése ismert problémákkal jár, és az, hogy a könyv negyedik fejezetében ismertetett okok miatt az átalakulás kezdetén a mérések pontatlansága jelentősen megnőtt.

Forrás: A Nemzetközi Valutaalap és a Világbank által közre nem adott adatok.

2. táblázat

A központi kormányzat kiadásának szerkezete néhány gazdaságban, 1991-ben

| Gazdaság | Az összes kiadás százalékban | | | | | Összes kiadás GDP/% | GDP/fő (1990-es dollár) |
|--------------------------------|------------------------------|----------|---------|---------|-------|---------------------|-------------------------|
| | Tb, jóléti, lakás | Egészség | Oktatás | Védelem | Egyéb | | |
| <i>OECD tagországok</i> | | | | | | | |
| Kanada | 36,4 | 5,2 | 2,9 | 7,4 | 48,1 | 23,9 | 20,440 |
| Franciaország | 46,4 | 15,3 | 6,9 | 6,3 | 25,1 | 43,7 | 20,380 |
| Német Szöv. Közt. ^a | 48,9 | 18,1 | 0,6 | 8,3 | 24,1 | 32,5 | 23,650 |
| Oroszország | - | - | - | - | - | 49,6 | 18,250 |
| Japán | - | - | - | - | - | 15,6 | 26,930 |
| Egyesült Királyság | 31,8 | 13,3 | 3,2 | 11,1 | 40,6 | 38,2 | 16,550 |
| Egyesült Államok | 28,7 | 13,8 | 1,7 | 21,6 | 34,2 | 25,3 | 22,240 |
| <i>Latin-Amerika</i> | | | | | | | |
| Argentína | 39,4 | 3,0 | 9,9 | 9,9 | 37,8 | 13,1 | 2,790 |
| Brazília | 25,5 | 6,7 | 3,1 | 3,5 | 61,2 | 35,1 | 2,940 |
| Mexikó | 13,0 | 1,9 | 13,9 | 2,4 | 68,8 | 18,1 | 3,030 |

| Gazdaság | Az összes kiadás százalékban | | | | | Összes kiadás GDP/% | GDP/fő (1990-es dollár) |
|---------------------------------|------------------------------|----------|---------|---------|-------|---------------------|-------------------------|
| | Tb, jóléti, lakás | Egészség | Oktatás | Védelem | Egyéb | | |
| Magas jövedelmű ázsiai országok | | | | | | | |
| Szingapúr | 8,2 | 4,6 | 19,9 | 24,0 | 43,3 | 22,1 | 14,210 |
| Thaiföld | 5,9 | 7,4 | 20,2 | 17,1 | 49,4 | 15,5 | 1,570 |
| Közép- és Kelet-Európa | | | | | | | |
| Bulgária | 23,9 | 4,8 | 6,2 | 5,6 | 59,5 | 77,3 | 1,840 |
| Csehszlovákia | 27,0 | 4,8 | 6,2 | 5,6 | 59,5 | 77,3 | 1,840 |
| Magyarország | 35,3 | 7,9 | 3,3 | 3,6 | 49,9 | 54,7 | 2,720 |
| Lengyelország | 20,5 | 16,1 | 14,3 | 7,5 | 41,6 | 29,3 | 1,790 |
| Románia | 26,6 | 9,2 | 10,0 | 10,3 | 43,9 | 37,0 | 1,390 |
| Orosz Föderáció ^b | 24,5 | 1,2 | 5,1 | 19,1 | 50,1 | 26,8 | 3,220 |
| Jugoszlávia | 6,0 | 0,0 | 0,0 | 53,4 | 40,6 | 21,0 | - |

– Nem áll rendelkezésre.

Jegyzet: Az adatokat óvatosan kell kezelni. Elsősorban azért, mert az adatok eltérő tartalma miatt az egyes kiadási tételek nemzetközi összehasonlíthatósága korlátozott. Másrészt, az adatok nem tartalmazzák a tagállami, tartományi és helyi önkormányzatok kiadásait: a statisztikák ezért jelentősen alulbecsülik, illetve torzítják az erőforrások elosztásáról alkotott képet, különösen olyan országokban, ahol alacsonyabb szintű közigazgatási szervek folyósítanak számos szociális transzfert. Az adatok tartalmát és korlátait illetőleg lásd *World Development Report 1993: Investing in Health* (New York: Oxford University Press, 1993) technikai függelékét.

a. Az egyesítés előtt.

b. 1992-re vonatkozóan. Az adatok költségvetésen kívüli alapokat is tartalmaznak. (Foglalkoztatási Alap, Társadalombiztosítási Alap, Nyugdíj Alap, Szociális Védelem Alap), ugyanakkor nem tartalmazzák a helyi önkormányzatok kiadásait, amelyek az egészségügyi és oktatási kiadások 80%-át képviselik.

Forrás: World Bank, *World Development Report 1993: Investing in Health* (New York: Oxford University Press, 1993), 1. és 11. táblák: az Orosz Föderációra vonatkozóan a Pénzügyminisztérium nem publikált adatai; Lengyelország esetében világbanki adatok, valamint a Lengyel Pénzügyminisztérium *Rocznik statystyczny* (Varsó, 1992) című kiadványa, 139. oldal.

3. táblázat

Közkidadások a szociális szektorokban néhány OECD tagállamban 1992-ben
(a GDP százalékában)

| Ország | Jövedelemtranszferek | | Egészségügy | Oktatás ^c | Összesen |
|------------|-----------------------|--------------------------------|-------------|----------------------|----------|
| | Nem időskorú népesség | Időskorú népesség ^b | | | |
| Ausztrália | 3,6 | 3,8 | 5,6 | 5,1 ^d | 18,1 |
| Ausztria | 4,0 | 15,0 | 5,6 | 5,5 | 30,0 |
| Belgium | 8,7 | 9,7 | 6,8 | 5,0 | 30,2 |
| Kanada | 7,6 | 4,4 | 6,9 | 6,8 | 25,6 |
| Dánia | 14,4 | 8,1 | 5,2 | 7,2 ^e | 35,0 |

| Ország | Jövedelemtranszferek | | Egészségügy | Oktatás ^c | Összesen |
|--------------------------------|-----------------------|--------------------------------|-------------|----------------------|----------|
| | Nem időskorú népesség | Időskorú népesség ^b | | | |
| Finnország | 13,3 | 7,5 | 6,3 | 5,7 | 32,8 |
| Franciaország | 8,2 | 11,7 | 6,6 | 5,5 | 32,0 |
| Német Szöv. Közt. ^f | 7,6 | 9,9 | 6,0 | 4,0 ^d | 2,75 |
| Görögország | 4,0 ^e | 12,8 ^e | 3,4 | 24,3 ^e | |
| Írország | 8,7 | 5,9 | 5,2 | 6,2 ^d | 25,9 |
| Oroszország | 3,4 | 15,8 | 6,3 | 5,0 ^h | 30,5 |
| Japán | 1,8 | 5,0 | 4,8 | 4,4 | 16,0 |
| Hollandia | 13,1 | 9,9 | 5,7 | 6,9 ^d | 35,7 |
| Új-Zéland | 6,3 | 6,7 | 6,0 | 6,1 | 25,1 |
| Norvégia | 13,9 | 7,7 | 7,1 | 5,7 | 34,4 |
| Portugália | 4,5 | 6,7 | 4,1 | 4,2 | 19,5 |
| Spanyolország | 6,1 | 7,9 | 5,3 | 2,2 ^c | 21,5 |
| Svédország | 13,9 | 11,7 | 7,7 | 6,5 | 39,8 |
| Egyesült Királyság | 7,4 | 10,3 | 5,2 | 4,8 ^d | 27,7 |
| Egyesült Államok | 3,5 | 5,8 | 5,2 | 4,8 ^d | 19,4 |
| OECD átlag (súlyozatlan) | | 7,7 | 8,8 | 5,8 | 5,327,5 |

Jegyzet: Az adatok előzetes OECD becslések. A Svájcra vonatkozó adatok nem hozzáférhetők. a. Tartalmazza a munkanélküli segélyt, munkahelyszerzési támogatást, táppénzt, rokkantsági nyugdíjat, rokkantsági ellátást, családi pótlékot, jövedelemkiegészítést, öslakosok támogatását, lakástámogatást, egyéb szolgáltatásokat és ellátásokat, valamint adminisztratív költségeket. Nem tartalmazza az időskorúak, özvegyek és árvák ellátását, valamint az egészségügyi kiadásokat.

b. Tartalmazza az időskorúak, özvegyek és árvák ellátását, azaz minden olyan transzferet és szolgáltatást, amelyet e csoportok kapnak. Az Ausztráliára vonatkozó adatok tartalmazzák a veteránok nyugdíjait; az Egyesült Államok adatai tartalmazzák a közalkalmazottak ágazati nyugdíját, viszont nem tartalmazzák az egészségügyi kiadásokat.

c. 1988., ha másként nincs jelezve.

d. 1987.

e. 1985.

f. Az egyesítés előtt.

g. 1989.

h. 1986.

Forrás: OECD szociális adatbank és az OECD *Public Educational Expenditure, Costs, and Financing: An Analysis of Trends, 1970–1988* (Paris, 1992) című kiadványa.