

---

*Nicholas Barr*

## Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában\*

Az átalakuláson innen és túl  
2. rész

Csak egy hatékony munkaerőpiac képes arra, hogy a munkavállalókat olyan munkahelyekre terelje, ahol a termelékenységük a legjobb, és csak ez a rendszer tudja a dolgozókat az ilyen állások keresésére ösztönözni. Nem elegendő azonban a bérek és a munkaerő mobilitásának korlátait megszüntetni – szükség van a piacgazdaság infrastruktúrájának támogatására, mivel ez Közép- és Kelet-Európa országaiban manapság még hiányzik.

A legfontosabb középtávú munkaerőpiac-politikának ezen infrastruktúra kiépítésére kell irányulnia. Ez nemcsak a munkaerőpiac törvényeiből és intézményeiből áll, hanem jelenti egyszersmind a magántulajdon védelmét, a verseny szabályozását és a tőkepiacok fejlesztését. Ezekre azért van szükség, hogy a korlátok megszüntetése ne vezessen káoszhoz és égbekiáltóan igazságtalan jövedelemelosztáshoz.

### RÖVID TÁVON

Rövid távon azonban fennáll egy további, az előzővel ellentétes követelmény is. A makrogazdasági stabilizáció szükségessége és a fiskális nehézségek túlélése azt kívánja, hogy az állam továbbra is hasson a munkaerőpiacon: egyrészt azért, hogy megakadályozza a frissen felszabadított bérek és árak inflációt gyorsító spiráljának kialakulását, másrészt, hogy elejét vegye a kibocsátás és foglalkoztatás katasztrofális összeomlásának. Az alapvető rövid távú eszközök ezért kétrétűek; a bérköltségek visszafogása a jövedelempolitikán, a munkaerő iránti igény csökkenésének fékezése pedig a foglalkoztatáspolitikán keresztül érvényesül. Ezeket az eszközöket természetesen úgy kell használni, hogy segítsék a versenyképes bérek kialakulását és a gazdasági növekedést, amelyek együttesen nyújtanak valós megoldást a munkanélküliség problémájára.

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

A jövedelempolitika a régi rendszerben vagy közvetlen bérszabályozásból, vagy a vállalatok számára készített olyan előírásokból állt, amelyek büntető adókat róttak ki azokra a vállalkozásokra, amelyeknél a teljes vagy az átlagos bérköltség emelkedése nagyobb volt az előírtnál. Legalább az állami vállalatok körében az utóbbi, adózásra alapuló jövedelempolitikát kívánatos fenntartani az átalakulás első szakaszában. Annak ellenére, hogy a piacgazdaságokban az ilyen bérpolitikához kapcsolódó tapasztalatok kiábrándítóak, elképzelhető, hogy az átalakulás különleges feltételei mellett a hatások eltérőek lesznek: a szükséges adminisztratív személyzet megvan, a vezetők hozzászoktak az ilyen jellegű előírásokhoz, és az inflációs várakozások olyan magasak, hogy a bérpolitikai szabályozással szemben nagyobb a fogékonyság. Ezenkívül igaz ugyan, hogy a jövedelempolitikai szabályozás miatt a bérek csak később kezdenek szabadon reagálni a kínálati és keresleti viszonyokra, mégis lehetséges, hogy a relatív bérvizonyok tükrözzék a munkaerőpiac keresleti viszonyait. A különböző foglalkozások eltérő jövedelmei azok az ösztönzők, amelyek a hatékony munkaerőpiacot működtetni tudják.

A bérszabályozás azonban végső soron még így sem egyeztethető össze a piaci mechanizmusokkal; ezért, még ha rövid távon használjuk is ezt az eszközt, elő kell készíteni a kiiktatását. Ennek egyik módja az, amit Lengyelországban alkalmaztak: a magáncégek mentesítése a bérszabályozás hatálya alól. Később, ahogyan a magánszektor súlya a gazdaságban növekszik a privatizáció és új cégek alapítása folytán, a szabályozás hatása fokozatosan és automatikusan megszűnik. Ugyanakkor a kivételezés átalakulásra készíteti az állami vállalatokat.

A foglalkoztatáspolitikai kulcskérdései rövid távon kettősek. Kérdés, hogy egyrészt megengedhető-e, hogy a munkanélküliség hirtelen felszökjön, annak következtében, hogy a béreket megpróbálják leszorítani, hogy új magánvállalkozások létrejöttét ösztönözzék. A mikrogazdasági válság és azon szabályok megszüntetése, amelyek a vállalatokat túlfoglalkoztatásra készítették, okvetlenül hozzájárultak a tömeges elbocsátásokhoz. Ugyanakkor a fejlett piacgazdaságok példája azt bizonyítja, hogy egy bizonyos ponton túl a magas munkanélküliség nem járul hozzá a bérnövekedés letöréséhez és a munkaerő újraelosztásához. Az is egyértelmű, hogy a magas munkanélküliség hatalmas gazdasági veszteségekhez, az egyén esetében pedig súlyos nehézségekhez, végeredményben szociális feszültségekhez vezet. Ezért valószínű, hogy a második kérdés a meghatározó a vitákban: ha nem engedhető meg a munkanélküliség korlátlan növekedése, hogyan lehet gátat emelni elé?

Első lépésként azokat a szabályokat kell könnyíteni, illetve eltörölni, amelyek a munkaerőpiac rugalmatlanságát okozzák. Különösen a felvételi és elbocsátási szabályokat kell rugalmasabbá tenni, például az olyan rendeletek visszavonásával, amelyek csökkentik a munkaerő mobilitását, vagy megnehezítik a vállalkozóvá válást.

Rövid távon a könnyítő jellegű intézkedések is sokat segíthetnek. A rövidített vagy az osztott munkaidő, a dolgozók elszerződtetése más vállalatokhoz és a női dolgozók számára bevezetett rugalmas munkaidő révén a szerkezeti átalakítás kezdeti megrázkódtatásait a munkabérré lehet terhelni, és így a munkanélküliség szintje leszorítható.

E lehetőségeken túl – amelyek az állam szempontjából jórészt költségmentesek – további két opció is kínálkozik. Mindkettő jelentős közkiadásokkal járhat. Az első, az aktív foglalkoztatáspolitikát (mint például az ideiglenes foglalkoztatási és átképzési programok) a következő fejezetben találhatók. A másodikkal, a veszteséges vállalatok folytatódó támogatásával most foglalkozunk.

Ez a terület azért veszélyes, mert minden ilyen jellegű támogatás késlelteti, hogy a vállalkozások és a foglalkoztatottak alkalmazkodjanak a munkaerőpiaci körülményekhez, vagy politikai támogatottságot szerez a támogatások fenntartásához. A jelenlegi *általános* támogatások rendszerét *szelektív*vé kell tenni, éspedig úgy, hogy a szelekció olyan racionális, gazdasági kritériumokon alapuljon, amelyek időben és részletesen ismertté válnak. Azon jelentkezőknek kell támogatást nyerniük, akik esetében a termelés piaci értéke magasabb, mint a ráfordításoké (ahol a hozzáadott érték negatív, az üzem bezárása kevésbé pazarló megoldás); akiknél a támogatás kevesebb, mint az alkalmazottak potenciális munkanélküli ellátása; akik a kormánytól alkalmasabbak szociális tevékenységek további folytatására, és akik esetében a fizetéképtelenség okai az átalakulás átmeneti nehézségeiben rejlenek, és nem a távlatok hiányában.

Míndezekkel együtt és az ösztönzők torzításának minimalizálása érdekében a támogatásoknak kivételesnek, (előre meghatározott határidővel) ideiglenesnek, határozott összegig terjedőnek (és nem automatikus deficit-finanszírozónak) és a külső feltételektől függőnek kell lenniük. Támogatást csak akkor lenne célszerű felajánlani, ha a helyi munkanélküliségi ráta viszonylag magas, ha a munkaerő mobilitása viszonylag alacsony (például a lakáspiac rugalmatlansága vagy a megfelelő nyelvtudás hiánya miatt), vagy ha a magas munkanélküliség robbanékony társadalmi vagy politikai helyzetet eredményezne.

Lehetséges veszélyforrás még, hogy a fenti kritériumok az elemzés szempontjából elegáns, ám inkább ideális elveknek bizonyulnak, semmint gyakorlati lehetőségeknek. A korlátozott közigazgatási szakértelem a közigazgatásban dolgozók érdekeivel és politikai hatalmával együtt meg tudja akadályozni az ilyen kifinomult és célzott támogatási rendszer alkalmazását.

## KÖZÉPTÁVON

Amint elmúlik a legsúlyosabb makrogazdasági válság, a munkaerőpiac-politika középpontjába a makrogazdasági stabilizáció helyett a munkaerőpiacot támogató életképes intézmények létrehozása kerülhet. Azokat, akik szembe kerülnek a munkanélküliség kérdésével (lásd a következő bekezdést), támogatná, ha a vállalatok saját erőforrásaikat használhatnák, és ha megváltozna a kollektív alkuk rendszere.

A munkaerőpiac szabadsága és működőképessége a termelőeszközök magántulajdonától, valamint a munkaerő- és más piacokhoz való hozzájutástól függ. A munkaerőpiac fejlődését ezért elősegítik az olyan döntések, amelyek gyorsítják a privatizációt, új vállalkozások alapítására ösztönöznek, a munkaerő mobilitásának korlátait elmozdítják (mint például lakhatási engedély,

foglalkoztatástól függő szociális ellátások és a vállalkozói tevékenység adminisztratív korlátozása), és amelyek versenyt hoznak létre. Fontos annak a jogi keretnek a kisajátítása is, amely biztosítja a munkáltatók és a munkavállalók jogait, valamint meghatározza azt a szerepet, amelyet a kormány a piacon játszik.

A középtávú foglalkoztatáspolitikához kapcsolódnak azok a lépések is, amelyek révén a magán- és közületi vállalkozások a szűkös erőforrások, így a munkaerő, felhasználását hatékonyabbá tehetik. A központi tervezés olyan bérszerkezetet örökölt, amelyben kicsik a bérkülönbségek. Mint már említettük, a munkaerő hatékony felhasználásának legfontosabb elősegítője az, hogy jelentős bérkülönbségek alakuljanak ki a keresett és a kevésbé keresett szakmák között.

A kínálat oldalán az oktatásra és a szakképzésre kell koncentrálni (ennek részletesebb kifejtését lásd a következő fejezetben), annak érdekében, hogy a munkavállalók megszerezhessék azt a fajta szaktudást, melyet a munkaadók a leginkább keresnek. A kormánynak nem szabad engednie annak a kísértésnek, hogy a közalkalmazottak számára kidolgozott, alapvető és kevésbé differenciált bérskálát használja az állami vállalatok esetében is. A minimumbért csökkenteni kell, vagy meg kell szüntetni; ha megmarad, gondosan kell tanulmányozni kapcsolatát a szegénységi küszöbvel annak érdekében, hogy elkerüljük a nem kívánatos, torzító ösztönzőket. Az olyan egyéb juttatásokat, amelyek nem összeegyeztethetőek a piacgazdaság ösztönző rendszerével, szintén meg kell szüntetni.

A hatékony munkaerőpiac egyik fontos intézménye a jól tervezett, jól szabályozott és stabil kollektív szerződési rendszer. Több közép- és kelet-európai országban gyengék a szakszervezetek, és a régi rendszerhez való szoros kötődésük miatt nem egészen szeplőtlenek. Másrészt gyakorlatilag nem léteznek a vállalatvezetők érdekképviselői szervei. A rendszer reformját nem szabad az első munkaerőpiaci sokk utánra halasztani.

Fontos kérdés, hogy vajon a szerződéseket központilag kell-e megkötni úgy, hogy a munkaadók és munkavállalók országos szinten tárgyalnak a kormányzat közreműködésével, ahogyan ez néhány európai országban (Ausztria, skandináv országok) történik, vagy sem. A fejlett piacgazdaságok tapasztalatai alapján úgy tűnik, hogy azokban az országokban, melyekben központi (vagy korporatista) alkufolyamatok működnek, alacsonyabb munkanélküliséggel kell megbirkózni. Ennek ára azonban a lassúbb növekedés. A központosított rendszerek a közép- és kelet-európai intézményeknél kifinomultabb közreműködőket igényelnek, és még így is természetesen instabilak, különösen a nagyobb országokban. Ezek a megfigyelések, valamint az, hogy a régió országainak minél előbb a piaci mechanizmusokra szükségessé építeniük, bizonyítják, hogy a központi alku nem járható út a régió számára, különösen Lengyelország és Oroszország esetében. A kisebbek számára azonban előnyös lehet, ha a bérek visszafogásának hatásait szélesebb körben osztják meg.

Végül pedig a döntéshozóknak ügyelniük kell arra, hogy egyértelművé tegyék az irányelvek politikai vonatkozásait, s különös figyelmet kell fordítaniuk a munka világában bekövetkezett radikális változások gazdasági oka-

inak elmagyarázására. Ez azért fontos, hogy a közvélemény megértse az új realitásokat. A bérkülönbségek növekedése természetesen olyan érzést fog kiváltani a munkavállalókban, hogy a jövedelmek eloszlása igazságtalan. Ez az érzés nem egészen alaptalan: egy piacgazdaságban a tőkeintenzitás és az eltérő technológiai színvonal valóban létrehoz olyan jövedelemkülönbségeket az iparágak között, amelyeknek semmi közük sincs a kifejtett erőfeszítéshez vagy akár az egyéni képességekhez. Az egyenlőség elve és a munkásszolidaritás által formált társadalmak esetében a piac működésének e szerencsétlen velejárói valószínűleg visszatetszést és nyugtalanságot váltanak ki, amelyek megszüntetése érdekében a döntéshozóknak mindent meg kell tenniük.

### *A munkanélküliség kezelése*

A munkanélküliség létezett a központilag tervezett gazdaságokban is, ám ezt soha nem ismerték el. A tervezők ezért nem fáradtak azzal, hogy a megfelelő irányelveket és intézményeket hozzák létre a probléma kezelésére. A mulasztás következményei most nagyon érezhetőek, mivel az átmenet korai szakaszában a termelés gyors esése miatt dolgozók millióit kellett elbocsájtani. Az átalakulás és a gazdasági nyitás egész iparágakat tesz fölöslegessé, és a munkanélküliség a gazdasági stabilitás visszatérte után is – bár bizonyára alacsonyabb szinten – állandó része lesz az életnek, akárcsak minden más piacgazdaságban.

Az állami beavatkozás célja a munkanélküliség terén az, hogy a háztartásokat megóvja az elfogadhatatlanul nagy jövedelemingadozásoktól. Ennek két alapvető eszköze közül az egyik a munkanélküliek közvetlen segélyezése (ezt a következő bekezdésben tárgyaljuk). A másik az aktív foglalkoztatáspolitikai, amely tág értelemben háromféle lehet: a munkavállalók és munkáltatók találkozásának elősegítése (főleg információk terjesztése révén), munkahelyteremtő politika és képzési, illetve átképzési programok a munkanélküliek számára. Az átalakulás során az aktív foglalkoztatáspolitikai a munkanélküli segély szükséges kiegészítője, amely a munkanélküliség elkerülhetetlen növekedésének fékezésére és később a munkanélküliség elfogadható szinten tartására szolgál. Az aktív foglalkoztatáspolitikai jórészt elkerüli azokat a negatív ösztönzőket, amelyeket a közvetlen segélyezés teremt, és segítséget nyújt a munka termelékenységének növeléséhez. Ugyanakkor költségesebb a végrehajtása, és – mint a közületi programok általában – nem elég hatékony. Ezért gondosan kell megtervezni, és a kedvezményezettek körültekintően kell kiválasztani, miközben a döntéshozóknak fel kell ismerniük, hogy az átalakulás kezdetén a munkanélküliség olyan magas szintre emelkedhet, amellyel az aktív foglalkoztatáspolitikai egyedül nem tud megküzdeni a szoros költségvetési korlátok miatt.

### RÖVID TÁVON

Egy jól működő aktív foglalkoztatáspolitikai csomag számol a várható tömeges elbocsájtásokkal, és amikor ez megtörténik, segít lerövidíteni a munkanélküliség időtartamát, és csökkenti a munkanélküliség által okozott ne-

hézségeket is – mindezt költséghatékony módon. Az előrelátás képessége kritikus az átalakulás korai szakaszában. A munkanélküliség meredek emelkedése annak ellenére következett be, hogy a közép- és kelet-európai országok nagy része még mindig nem alkalmaz kemény költségvetési korlátokat az állami vállalatok esetében. Ezért sok olyan munkás van, akinek elbocsátása szinte bizonyos olyankor, amikor a költségvetési korlátok keményítését már nem lehet elkerülni. A munkaadóktól meg kell követelni, hogy az elbocsátásokról időben adjanak tájékoztatást, hiszen csak így lehet mobilizálni az átállást segítő szolgáltatásokat az érintett közösségekben.

Az átalakulás elején, amikor a gazdaság egészében nyomott a kereslet, a munkahelyteremtésre kell koncentrálni. Az átképzésre és a munkakeresésre (amelyek feltételezik olyan munkahelyek létét, amelyekhez átképzésre lehet szükség, és amelyeket meg lehet keresni) fordított erőfeszítés hatástalan lehet. Munkahelyteremtésre többféleképpen lehet ösztönözni, és ezek egyike sem jár hátrányok nélkül. Az átmeneti foglalkoztatási programok bértámogatásokat alkalmaznak, hogy a már létező vállalatok több embert foglalkoztassanak. A támogatásért cserébe megkövetelhetik a vállalatától, hogy a munkahelyi képzést nyújtsa, és hogy a frissen fölvettek egy bizonyos százalékat megtartsa a támogatások megszűnte után is. Ennek a megközelítésnek az az egyik veszélye, hogy a vállalatok olyan alkalmazottak után is támogatáshoz jutnak, akiket egyébként is alkalmaztak volna, tehát nem jönnek létre új állások. Egy másik veszély abból fakad, hogy az ilyen programok nem gyorsítják a gazdasági átalakulás menetét.

Az ideiglenes közmunkák értelmes stratégiát nyújthatnak, tekintettel a régió infrastruktúrájának modernizálására és a környezetszennyezés hatásainak kezelésére. Ám fölösleges komolyabb illúziókat táplálni, és azt hinni, hogy az efféle munka jelentősen segítené, hogy a munkás a jövőben álláshoz jusson. Ezenkívül a régió kormányainak költségvetési helyzete nem teszi lehetővé, hogy nagyobb munkahelyteremtő programokat működtessenek. Az ilyen programok keretein belül létrehozott munkahelyekkel gondosan meg kell célozni a hátrányos helyzetű és hosszú ideje munkanélküli embereket. Az ilyen foglalkoztatást időben korlátozni kell, és párosítani a munkahelykeresési kötelezettséggel. Célszerű alacsony béreket fizetni, egyrészt azért, hogy a költségek fedezhetőek lehessenek, másrészt, hogy a munkahelyeket csak azok vegyék igénybe, akiknek valóban nincs más lehetőségük.

A kisvállalkozás-fejlesztő programok – amelyek célja a vállalkozói tevékenység elősegítése – a munkanélküliek körében szintén részét képezhetik a csomagnak, különös tekintettel a kisvállalkozások relatív hiányára a régióban. A támogatás egyik formája lehet az, ha a munkanélküliek számára lehetővé teszik, hogy a teljes munkanélküli segélyt egy összegben vegyék fel, s így a munkanélküli esetleg vállalkozáshoz kezd. További segítséget jelenthet a szaktanácsadás. Más országok tapasztalatai azonban azt sugallják, hogy a munkanélkülieknek csak kis töredéke – a leghátrányosabb helyzetűek közül pedig csak egészen kevés – lesz sikeres a fenti módon.

Végül, a foglalkoztatáspolitikai a szélesebb körű, a helyi gazdasági fejlődést célzó programoknak is része lehet, például úgy, hogy testre szabott szakképzési programokat szerveznek az olyan cégek számára, amelyek vállalják,

hogy az adott helyen fognak beruházni. Ebben az esetben az aktív foglalkoztatáspolitikai túllép elsődleges feladatán, tehát a munkaerőkínálat javításán, és szerepet vállal a kereslet fejlesztésében is.

Miközben a fenti eszközök használata megkezdődik, a munkaerőpiac infrastruktúrájának alapjait is le kell fektetni, igaz, ezen infrastruktúra kiépítése középtávú feladat.

#### KÖZÉPTÁVON

A középtávú döntések nagyrészt a szükséges intézményrendszer kiépítésére koncentrálnak, habár a tömeges elbocsátásokkal kapcsolatban olyan irányelvekre is szükség volna, amelyek az átalakulás korai szakaszának tapasztalataira alapulnak.

Talán a legfontosabb dolog az információáramlás, amely lehetővé teszi, hogy a munkát keresők és a munkát kínálók egymásra találjanak. Nagy szükség van olyan munkaközvetítő szolgálatokra, amelyek számítástechnikai úton teszik hozzáférhetővé az állásokról és a jelentkezőkről szóló információkat.

A képzés és az átképzés intézményei középtávon szintén fontosak, mivel a hosszú távú gazdasági szerkezetváltás egyik alapvető problémája a szakértelem hiánya lesz. Számos elavult foglalkozás el fog tűnni, és olyan újak jelennek meg, amelyekről a jelenlegi munkavállalók nem rendelkeznek ismeretekkel. A létező és nem kielégítő állami képzési és átképzési programokat át kell alakítani. Az állam szerepe valójában akár a szabályozás és a követelmények megállapítása is lehet, miközben új, magántulajdonban lévő intézmények alakulnának, amelyek szerződés alapján nyújtanának szakképzést. Az ilyen modern szolgáltatásokat korlátozó rendeleteket meg kell változtatni. A jelentős költségek miatt nem szabad állami képzési programokat indítani anélkül, hogy más lehetőségeket megvizsgáljunk. Minden állami képzési programot azok számára kell elérhetővé tenni, akik számára azok a legtöbb hasznot hajtják. A programokat az ő igényeikhez kell alakítani, és foglalkoztatási szaktanácsadással kell párosítani.

A foglalkoztatáspolitikai és a foglalkoztatási szolgáltatások finanszírozása és adminisztrációja középtávon szintén átgondolásra érett. Kezdetben a legtöbb szolgáltatást közpénzekből, általános adóbevételekből finanszírozták, de ahogyan a gazdasági helyzet javul, a munkáltatók és munkavállalók hozzájárulásának egyre nagyobb részt kell fedezniük a költségekből. Például megfontolásra érdemesek az olyan programok, amelyek esetében a képzés költségeit a munkaadók, a szakszervezetek és/vagy a képzésben résztvevők fedezik. Az alapelv az, hogy az aktív foglalkoztatáspolitikai finanszírozását el kell választani a pénzügyi ellátásoktól (mint például a munkanélküli segély); máskülönben az utóbbi kiadások kiszorítják az előzőt.

Közigazgatási szempontból el kell dönteni, hogy a szolgáltatásokért viselt felelősséget alacsonyabb közigazgatási szintekre delegáljuk-e, és ha igen, milyen mértékben. A decentralizáció javítja a rugalmasságot, és megerősíti a nem állami részvételt és együttműködést, de meg is akadályozhatja a teljes rendszer koordinálását és egy valóban országos szintű foglalkoztatáspolitikai kialakítását. Az aktív foglalkoztatáspolitikai és a pénzügyi ellátások közötti

közgazgatási kapcsolatok, akárcsak a pénzügyiek, szintén gondos tanulmányozást igényelnek. Ebben az esetben is a flexibilitás és a hatékony koordináció között kell választani. A jobb igazgatás szempontjából alapvető, hogy olyan személyek vegyenek részt benne, akik képesek kielégíteni a piacgazdaság radikálisan megváltozott foglalkoztatáspolitikai igényeit is, és akik rendelkeznek modern, vezetési információs rendszerekkel.

A munkanélküliek millióinak megjelenése új jelenség volt, és megrázta ezeket a társadalmakat, ahol a munkanélküliség ismeretlen, de legalábbis nem elismert volt. A munkanélküliséggel foglalkozó intézményeket szinte az alapoktól kell felépíteni. A társadalom munkanélküliséghez való viszonya szinte ugyanolyan problematikus, mint maga a szerkezetváltás. Az intézményrendszer újjáépítésén kívül a döntéshozóknak szembe kell nézniük azzal a feladattal, hogy a közvéleménnyel elfogadtassák a munkanélküliség Nyugaton szokásos szintjét, és meggyőzzék a választókat az aktív foglalkoztatáspolitikai szükségességéről egy olyan gazdaságban, ahol munkanélküliek vannak jelen. Ennek során nagyon fontos a valódi társadalmi vita. Az egyeztetés folyamán a szakszervezeteknek, a munkaadóknak és a kormánynak részt kell venniük a lehetőségek meghatározásában és a kiválasztott lépések végrehajtásában.

### *Társadalombiztosítás*

A jövedelemtranszferek vagy a pénzbeni ellátások jól működő rendszere a reformok egyik központi célkitűzése. A pénzbeni ellátások mindegyikének célja az, hogy bizonyos védelemben részesítse a háztartásokat a jólét elviselhetetlenül nagy csökkenésével szemben, oly módon, hogy a viszonylagos jólétben élők közül a szükségét szenvedők felé irányítva, vagy mint a nyugdíjak esetében, az egyén jelene és jövője között jövedelmet csoportosít át. Habár a pénzbeni ellátások rendszerét egyetlen, integrált rendszernek kell tekinteni, fontos különbségek vannak az ellátások három típusa között. A *társadalombiztosítást* általában a jövedelemtől függetlenül fizetik azoknak, akik bizonyíthatóan járulékot fizettek a biztosítási alapnak, és amennyiben valamilyen speciális feltételnek eleget tesznek, például munkanélkülivé válnak, vagy elérik a nyugdíjkorhatárt. *Szociális támogatást* ezzel szemben azok kapnak, akik megfelelnek egy jövedelmi tesztnek (azaz akiknek a jövedelme egy bizonyos szint alá esett); ez az ellátás nem kötődik járulékfizetéshez. *Univerzális ellátásokat* egy meghatározott esemény (például gyermek születése) bekövetkezésekor fizetnek, függetlenül a járulékfizetéstől és a jelenlegi jövedelemtől.

A pénzbeni ellátások rendszere feltehetőleg jelentős változásokon fog átmenni az átalakuló gazdaságokban. A jövedelemelosztás szélesedése, az emelkedő munkanélküliség és a kezdetben csökkenő termelés felduzzasztják azoknak a számát, akik jogosultak az ellátásokra, és ezzel egy időben az ellátások adminisztrálása is egyre bonyolultabbá válik. Az örökölt rendszer nehezen alakítható ezekhez a változásokhoz, mivel a szocializmus idején az újraelosztó funkciót túlnyomórészt a termelői és fogyasztói ártámogatások

rendszerén keresztül végezték, s ezeket megszüntették. A közületi beruházásokban érvényesülő támogatások szintje pedig drámaian lezuhant. Az ellátások célzottsága rossz volt, pazarlásra és csalásra készítették, és adminisztrációjuk módja azt a benyomást keltette, hogy az egyén jólétéért nem az egyén, hanem az állam és a vállalat volt a felelős.

#### RÖVID TÁVON

Az átalakulás kezdetén a társadalombiztosításnak a megszokottnál jobban össze kell olvadnia a pénzbeni támogatások rendszerének más elemeivel, hogy ellenállhasson a szegénység közvetlen fenyegetésének. A szegénység elleni küzdelemnek kezdetben meg kell előznie a biztosítási elv és a jövedelemszint kisimításának céljait. Ennek nemcsak humanitárius, hanem pénzügyi és politikai okai is vannak: egy költségvetési válsággal küzdő állam nem engedheti meg magának, hogy mindent egyszerre reformáljon, és egy olyan kormány, amely a választók közül túl sokat hagy túl sokáig nagy szegénységben, hamarosan elveszti az egész reformfolyamat politikai támogatását.

A szegénység elleni küzdelem részeként sürgető feladat a munkanélküli segélyek rendszerének megerősítése, és egy olyan szociális segélyezési rendszer kifejlesztése, amely potenciálisan nagyszámú segélyezett számára tud ellátásokat folyósítani. A kiadások középpontjában az ellátások minimális szintje megőrzésének kell állnia, s azt az infláció sem csökkentheti, és mindenki megkaphatja, aki arra jogosult. A minimum pontos meghatározása arra fogja kényszeríteni a döntéshozókat, hogy szembenézzenek a reformok gazdasági és politikai fenntarthatósága közötti feszültséggel. A társadalombiztosítási ellátások nem csökkenhetnek az egyéni szegénységi küszöb alá (ellentétben a *szociális segéllyel*, amelyet a *családi szegénységi* küszöbhez kell kötni). A pénzügyi korlátok súlyosságának függvényében indokolt lehet egy egységes nyugdíj és munkanélküli segély fizetése rövid távon, figyelmen kívül hagyva a korábbi járulékfizetést.

Ugyanakkor a kiadások visszafogása a politikai nehézségek ellenére is szükséges. Tekintettel a költségvetésben képviselt hányadára, a pénzbeni ellátások költségei ellenőrzésének esetében bármilyen késlekedés destabilizálhatja a költségvetési és monetáris politikát, valamint felgyorsíthatja az inflációt. Elsődleges fontosságú, hogy a minimum fölötti ellátások megóvása csak azután következhet, hogy mindenki, akinek arra szüksége van, legalábbis a minimumot megkapja. A következő lépés az, hogy a segítséggel azokat célozzuk meg, akik leginkább szükségét szenvednek. Például a rokkantnyugdíjak folyósítását meg kell szüntetni azok esetében, akik keresőképességét a rokkantság nem befolyásolta. Szükségtelen öregségi nyugdíjat fizetni azoknak, akik korábbi állásukat megtartják. (Ez bevett szokás Közép- és Kelet-Európában. Igaz, a politikai realitások késleltethetik ez utóbbi reformot egyrészt az átalakulás elősegítése végett, másrészt azért, hogy a fiatalok számára munkahelyek szabaduljanak föl. De indokolható az, ha továbbra is fizetnek nyugdíjat azoknak a nyugdíjasoknak, akik *új* munkát találnak.)

A magánnyugdíjak rendszere vonzó tulajdonságai ellenére nem olyasmi, amit az átalakulás korai szakaszában kellene bevezetni. Nem hoznának létre

rövid távú pénzügyi megtakarításokat, és a fejlett pénzügyi szabályozórendszer, amely a működtetésükhöz szükséges, jelenleg meghaladja a kormányok képességét. Ha ilyen szabályozó infrastruktúra nélkül vezetnek be ezeket, ez azt jelentené, hogy figyelmen kívül hagynák mind a fogyasztók csalás elleni védelmét, mind az infláció kockázatát, s mindez tönkretelhetné a nyugdíjalapokat.

Az igazgatási kapacitás akkor bizonyul elégségesnek, ha a dolgok egyszerűek maradnak. A jogosultságok meghatározását, a jogosultságok szintjét és az ehhez hasonló feladatokat a lehető legegyszerűbbé kell tenni. Különösen, ha a nagyarányú jövedelemtesztelés meghaladja a meglévő adminisztratív kapacitást, a jogosultság megállapításának elfogadható alternatívája lehet, ha a megállapítást olyan mutatókra alapozzák, amelyek szorosan kapcsolódnak a szegénységhez. Ilyen például a család létszáma vagy a munkanélküliség. Az ellátások folyósítását, amelyet jelenleg vállalatok végeznek, fokozatosan át kell adni állami ügynökségeknek, ahol az adminisztratív személyzet föl kell készíteni a szabályok betartására, és el kell látni részletes előírásokkal, amelyek a vonatkozó törvényeket egyértelműen és egységesen értelmezik.

#### KÖZÉPTÁVON

A kezdeti válság után a társadalombiztosítás újból leválhat a jövedelemtranszferek együttesen adminisztrált rendszeréről. Az adminisztratív kapacitást tovább kell erősíteni: az ellátások folyósítását el kell választani a vállalkozásoktól, az irányelvek kidolgozását és a folyósítást jobban kell koordinálni a számítástechnika nagyobb súlyával. Létre kell hozni az egyéni társadalombiztosítási adatnyilvántartást, és az ellátások folyósításának költség-hatékonyabb módját kell kidolgozni, amely helyettesítené a készpénz postai kézbesítését.

A járulékok és járadékok közötti kapcsolatot középtávon világosabbá kell tenni, habár kérdés, hogy ez a kapcsolat milyen mértékben legyen biztosításmatematikai kapcsolat vagy inkább politikai jellegű – az egyes országok eltérő jelentőséget fognak tulajdonítani a társadalombiztosítás újraelosztó funkciójának. A járulékokat meg kell osztani a dolgozók és a munkaadók között oly módon, hogy a dolgozói járulékok mint levonás jelenjen meg a bérbizonylaton. Ezzel egyidőben a nyugdíjkorhatárt olyan szintre kell emelni, amely megegyezik a nyugat-európaival.

A magánnyugdíjak bevezetésének első lépése a nyugdíjakra és a nagyobb pénzügyi rendszerre vonatkozó előírások megtervezése és végrehajtása. Ennek már rövid távon el kell kezdődnie, mert ez fogja a későbbi lépések alapját képezni. Még Nyugaton is, ahol a tőkepiacok már hosszú ideje megjelentek, sok nyugdíjalap tapasztalatlan, és ezért az indokolatlan kockázattal, valamint a csalás elleni védelemnek folyamatosnak kell lennie. Ez még inkább így van azokban az országokban, amelyek a piac nélküli szocializmus évtizedeit hagyják maguk mögött. A magánnyugdíj-alapoktól olyan intézkedéseket kell megkövetelni, amelyek megvédik a dolgozók által befizetett járulékokat az infláció ellen. A védelem egyik formája az indexált

kormánykötvényekbe történő befektetés. A nyugdíjban töltött évek során a végbemenő infláció nem olyan kockázat, amely ellen a pénzügyi intézetek képesek és készek biztosítékokat nyújtani.

Amikor a magánnyugdíjakat bevezetik, a döntéshozóknak választaniuk kell, hogy a közületi és magánellátások milyen keverékét használják. Egy lehetséges választás a Nyugat-Európában alkalmazott háromelemes rendszer, amelyben a közületi és a magánszektor egymás partnerei. Az alap egy felosztó-kirovó nyugdíj (azaz egy intergenerációs transzfer, amelyben a mindenkori járulékok fedezik a mindenkori kiadásokat), melyet a társadalombiztosítás apparátusa kezel. A felosztó-kirovó mechanizmus elkerüli az infláció problémáját. Ezenkívül a tőkefedezeti nyugdíjrendszerre való áttérés (politikailag járhatatlan) kettős járulékfizetést hozna a jelenlegi munkavállalók számára. Az első pillérben a járulékokat és járadékokat egy viszonylag alacsony szintre korlátoznák, de a nyugdíj nem pusztán a létminimumot garantálná. A rendszer e szintjének célja az, hogy az időskori szegénységet elhárítsa, és az egyenlőséget támogassa. A jövedelmek időbeli kiegyenlítését egy kiegészítő, második pillér végezné, a szabályozott magánnyugdíjak rendszere, kötelező járulékfizetéssel. A harmadik pillér piaci nyugdíjbiztosító alapokból állna, amelyekbe az egyének járulékot fizethetnének, lehetőség szerint adókedvezményekkel párosítva (például úgy, hogy a járulékok az adóalapot csökkentik).

A harmadik pillérhez tartozó nyugdíjak járulékfüggők lennének, ahol a kifizetéseket az egyén nyugdíjszámláján felhalmozódott összeg határozná meg; így az egyes ember viselné azt a kockázatot, amely a változó megtérülésekkel jár. A második pillérhez tartozó nyugdíjak lehetnek járulék- és járadékfüggők. Ez utóbbi esetben a nyugdíj összege az utolsó, munkával töltött évek fizetésétől függne, így a kockázat egy részét a munkáltató viselné.

Egy individualistább rendszernek valószínűleg két eleme lenne. Az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszerből származó ellátás végső menedékként szolgálna, annak biztosítása végett, hogy a nyugdíjasok legalább a minimumnyugdíjat megkapják. A legtöbb ember nyugdíja egy vagy több, szabályozott járulékfüggő rendszerből származna. A többé vagy kevésbé individualista megközelítés közötti választás legalább négy tényezőn múlik: az ország célkitűzései – például a gazdasági növekedés és az elosztással kapcsolatos célok közötti elsődlegesség; a politikai megegyezések – például, hogy a kormánynak van-e lehetősége a közületi nyugdíjkiadások megkurtítására; a gazdasági környezet, különös tekintettel a tőkepiacok és a stabil makrogazdaság létrejöttére vagy nem létrejöttére; és a társadalomban uralkodó szokások, mint például az, hogy a szegények és az idősek ellátásában mennyire lehet a családi kötelezésekre számítani.

### *Családi támogatások és szociális segélyezés*

A pénzbeni ellátások rendszerének másik két összetevője a társadalombiztosítás mellett az univerzális ellátások (alapvetően családi támogatások), valamint a szociális segélyezés. Közös vonásuk, hogy mindkettőt múlt-

béli járulékfizetéstől függetlenül osztják el. Mindkettő fontos eszköze a szegénység elleni küzdelemnek, habár a családi támogatások hozzájárulnak a családi jövedelmek időbeli kiegyenlítéséhez oly módon, hogy a család magasabb jövedelmű, gyermeknevelés utáni évei felől a gyermeknevelés évei felé csoportosít át jövedelmeket.

A családi támogatások, amelyek már régi eszközei a szociálpolitikának mind Kelet-, mind Nyugat-Európában, olyan pénzügyi ellátások, amelyekben minden gyermekes család részesül (néhány keleti országban a gyermektelen, nem dolgozó feleségek is). Közép- és Kelet-Európában a támogatások történelmileg is magas szintűek voltak (az átlagos jövedelem százalékában kifejezve), és általában nagyvonalúbbak, mint ahogy azt most ezek az országok megengedhetnék. A nagy, univerzális családi támogatások a jövedelemelosztást egyenlőbbé teszik, így a bérdifferenciálás ellen hatnak, holott a bérdifferenciálás a munka szükséges ösztönzője (lásd a „Bérek és foglalkoztatás” fejezetben). Ezért a szegénység elleni harcban játszott fontos és folytatódnó szerepükkel együtt is csökkenteni kell a családi támogatásokat, és a költségeket hatékonyabban kell kontrollálni, mint a múltban. A csökkentést hosszabb távon nagyban ellensúlyozza majd a bérek szintjének és jövedelmen belüli arányának növekedése a legtöbb család esetében. Másrészt, a családi támogatás rendszerét ki kell terjeszteni az abban most nem részesülők körére is, ha a rászorultság könnyen megállapítható (főleg falusi családok és önálló foglalkozásúak esetében).

Miért van szükség családi támogatásokra? Fontos szempont az, hogy sok család esetében a támogatások hirtelen elmaradása az átalakulás hatásait súlyosbíthatná, különösen úgy, hogy közben az élelmiszerek és más alapvető fogyasztási cikkek ártámogatása is megszűnik. Az egyik alapvető ok a jövedelmek időbeli elosztásával függ össze. A gyermekek nem halaszthatják el fizikai és szellemi fejlődésüket arra az időre, amikor szüleik jövedelme újból emelkedik. A gyermekeket táplálni kell a növekedés éveiben, máskülönben szellemileg és fizikailag elmaradottá válnak, és így a társadalom számára jelentenének majd terhet. Ezenkívül a szegénység szorosan kapcsolódik a családok méreteihez, így ha a családi támogatásokat használjuk a szegénység elleni küzdelem elsődleges eszközeként, az adminisztratív költségek szempontjából drága jövedelemtesztelés iránti igényt lehet csökkenteni. Végül, Közép- és Kelet-Európában a társadalom a gyermekeket többé-kevésbé közös tőkeként kezeli, ezért az univerzális családi támogatások széles körű társadalmi támogatást élveznek. Minden országnak alapvető joga, hogy ez ügyben saját belátása szerint döntsön, a rendelkezésére álló erőforrások függvényében.

A szociális segélyezésnek (melyet pontatlanul „jóléti” kiadásnak neveznek az angolul beszélő országok egy részében) az a szerepe, hogy végső menedéket jelentő szociális védőhálóként szolgáljon. Célja, legalábbis részben, hogy megóvja a szélsőséges szegénységtől azokat, akik nem jogosultak munkánélküli segélyre vagy nyugdíjra, akiknek a járadékai nem elegendőek vagy már elfogytak, vagy akikhez a családi támogatások nem jutnak el. A szociális segélyezés létének igazolása túlmegy a humánus és egyenlőség-elvű társadalom építésén: a segélyezés hozzájárulhat tágabb reformtörekvések tá-

mogatottságának fenntartásához, és a bűnözés elterjedését is lassíthatja, akár csak a munkanélküliek humán tőkéjének erózióját.

A családi támogatásokkal ellentétben a szociális segélyezés alig fejlődött ki Közép- és Kelet-Európában a régi rendszer alatt. A szegénységet nem jövedelemhiánynak tekintették, amely kockázatának mindenki ki van téve, hanem olyan szociális devianciának, amely csak a társadalom néhány marginális elemét érinti. A szociális segélyezés apparátusának gyors fejlesztésére van szükség ahhoz, hogy a nagyszámú új igénylő szükségletei kielégíthetők legyenek az átalakulás során.

## RÖVID TÁVON

A rövid távú erőfeszítéseket a szociális segélyezés rendszerének fejlesztésére és a juttatások jobb célzására kell koncentrálni. Ahol lehetséges, a kapacitásokat a már létező szervezetek bővítésével kell fejleszteni; a helyi önkormányzatok és szociális központok fejlesztésével, és nem új intézmények létrehozásával. A rászorultság megállapítását célszerű a szegénység könnyen ellenőrizhető indikátoraira alapozni (ilyen például a családméret, az életkor, a társadalmi hovatartozás vagy a lakóhely), egyrészt azért, hogy a jövedelemtesztelés adminisztratív munkáját minimalizálják, másrészt azért, hogy a költségeket vissza lehessen fogni. A szegénység gyakoriságát feltáró információk gyűjtése és elemzése még ezen adminisztratív egyszerűsítések ellenére is komoly fejlesztést igényel. A szegénység statisztikai és szociológiai vizsgálatát minden országban fokozni kell majd.

A szegénység elleni küzdelemnek rövid távon arra kell törekednie, hogy meggátolja a családi jövedelmek reálértékének meredek zuhanását úgy, hogy a családi támogatások értékcsökkenését elkerüli, és a végső menedék jellegű jövedelemfüggő támogatásokat azon esetekben folyósítja, amikor a megközelítő mutatókon alapuló ellátások nem működnek. A növekedéshez szükséges pénzügyi eszközök egy része az ártámogatások megszüntetéséből származik. Elkerülhetetlen, de politikailag nehéz választás, hogy az ellátásokat milyen szinten kell nyújtani: lehet-e cél a szegénységi küszöb és a jövedelem közötti teljes szakadék áthidalása, vagy csak a legsúlyosabb szegénységet kell célba venni, és így a jövedelmi rész egy része fedezetlenül marad.

A családi támogatásokat jövedelemtesztelés nélkül kell folytatni, mivel a családméret a szegénység jó közvetítője. Ki kell egészíteni célzott családi támogatásokkal, amelyeket a kisgyermekes családok kapnak. A finanszírozás felelősségének minden ilyen támogatás esetében a központi költségvetésnél kell nyugodnia, és nem a társadalombiztosításnál.

Tekintettel a nagy regionális jövedelemkülönbségekre, a szociális segélyezést, főleg a központi kormány által a helyi önkormányzatok számára átutalt támogatásokból kell finanszírozni, amelyeket a szegénység helyi jelzőszámai alapján határoznak meg. Az, hogy a központi kormányzat hogyan ellenőrzi a segélyek elosztását, vagy hogy mennyire bízza ezt a helyi önkormányzatokra, nyilvánvalóan politikai kérdés is. Ott, ahol az informális jövedelmek és a külföldről érkező átutalások általánosak, a jogosultság megállapításában és a segélyezés költségeinek fékentartásában fontos szerepet játszik

a szociális munkások és önkormányzati hivatalnokok jól megalapozott döntése. Mindeközben a civil társadalom nem kormányzati szerveződéseinek szegénység elleni küzdelemben játszott szerepvállalását bátorítani kell, az ilyen szervezetek működésének törvényi korlátait meg kell szüntetni (szabályozásra azonban szükség van).

### KÖZÉPTÁVON

A középtávú irányelveknek arra kell koncentrálniuk, hogy a szociális segélyezést beépítsék a társadalombiztosítás és más transzferek megújított rendszerébe. Számos kritikus döntést kell hozni ebben a fázisban. Vajon a szegénység elleni küzdelem hosszú távú célja a szegénységi rés teljes vagy részleges áthidalása legyen? Milyen erős a családi támogatások folytatásának társadalmi támogatottsága, és ezek a támogatások milyen nagyvonalúak legyenek? Milyen mértékben szükséges a nők helyzetének és lehetőségeinek javítása a családi támogatások révén?

Az adminisztráció fejlesztése folyamatos feladat lesz. Egyszerű, szabványosított ügyintézkést kell fenntartani. A szociális segélyezés és a családi támogatások integrálása a jövedelemadó-rendszerbe hosszú távú lehetőség (a segélyezésé negatív jövedelemadóként, a családi támogatásoké adóalap csökkentő vagy növelő tényezőként). Ez azonban csak akkor történhet meg, ha az adórendszer szilárd alapokra kerül, és a szükséges adminisztratív intézmények is a helyükön vannak. Még ebben az esetben is szükség van arra, hogy akár külön szabályokkal, akár szociális munkások bevonásával kezeljék azok ügyeit, akik az adóhatóság látókörén kívül esnek.

A szegénység megfigyelését olyan, integrált statisztikai felmérésekkel kell javítani, amelyek speciális adatgyűjtési mechanizmusokat is tartalmaznak.

Szintén középtávon szükséges a speciális segélyek szintjének és feltételrendszerének összehangolása más típusú pénzbeni ellátásokéval. Amikor lehetőség van a szegénységi rés teljes áthidalására, a hangsúlyt a jól meghatározott szegénységi küszöbre és az ellátások koordinálására kell helyezni úgy, hogy a nem kívánatos ösztönzőket elkerüljük (például az ún. „szegénységi csapdát”). Amikor az erőforrások nem teszik lehetővé a szegénységi rés teljes áthidalását, a családi támogatásokat jövedelem alapján kell differenciálni, és teljes egészében vissza kell vonni a magasabb jövedelmi csoportokba tartozóktól. A szegénység elleni küzdelem finanszírozása középtávon diverzifikálható, ha a civil társadalom és a nem kormányzati szervek közreműködése növekszik. A központi kormánynak foglalkoznia kell a regionális különbségekkel, de úgy, hogy ne tegye lehetetlenné a helyi szerveződések nagyobb felelősségvállalását.

Amikor eljön az a rég várt nap, hogy a szociálpolitika figyelmének előterében nem kizárólag a szegénység fog állni, a pénzbeni és természetbeni ellátásokat amennyire csak lehet, ki kell váltani olyan intézkedésekkel, amelyek célja a szegények emberi tőkéjének fejlesztése, hiszen leginkább ez javítja az esélyeiket az olyan kereseti lehetőségek megszerzésére, amelyek révén kiemelkedhetnek a szegénységből.

### Oktatás és szakképzés

Az oktatási és szakképzési rendszer Közép- és Kelet-Európában szinte mindenütt fejlett, egyes területeken nemzetközileg is kiemelkedő. Az örökölt oktatási rendszer jó alapoktatást nyújt mindenkinek, és világszínvonalú felsőoktatást néhányaknak. De az évtizedek során az erőltetett ideológia és a központilag tervezett gazdaság nagyfokú dogmatizmushoz, és az oktatási lehetőségek közötti választás és választék hiányához vezetett, s az erőforrások felhasználása sem hatékony. A kreativitást, elemző gondolkodást és a kommunikációs képességeket – holott ezek mindegyike szükséges a korszerű munkahelyeken – figyelmen kívül hagyták, a magolás és a konformitás kedvéért. A gyerekeket szakképzési programokra iratták be, még mielőtt érett fejjel dönthettek volna jövőbeli foglalkozásukról. A kutatóhelyek és az egyetemek közötti integráció rossz volt. A felnőttoktatást – amely a piacgazdaság változó körülményei között az előrejutás kulcstényezője – figyelmen kívül hagyták, eltekintve a szűk területet lefedő munkahelyi továbbképzéstől. Az iskolák minden szintjén hiányoztak az ösztönzők a színvonal fenntartására és ahhoz, hogy költséghatékonyra tegyék a tevékenységet. A tervgazdaság, amely számára az iskolák a végzősöket kibocsátották, nem szolgáltat megfelelő visszacsatolással a megszerzett tudás gazdasági értékéről.

Az oktatási és szakképzési rendszernek magának is meg kell változnia ahhoz, hogy rugalmas, a változásokat elfogadó és innovatív dolgozókat készíthessen föl egy dinamikusabb gazdaság számára, és a totális állam igényeinek kielégítése helyett az egyén fejlődésének szempontjait szolgálja. Az oktatás átalakítása nemcsak az oktatók elkötelezettségét fogja igényelni, hanem mindenkiét, akinek haszna származik belőle: az egyéneknek, a vállalkozásoknak és a kormány döntéshozóinak vitát kell folytatniuk az oktatás mikéntjéről és eszközeiről, olyan vitát, amelynek érvei sok nyugati országban ismerősnek fognak tűnni. Tekintettel egy társadalom kultúrája és az állampolgárok számára ajánlott oktatási lehetőségek közötti kapcsolatra, a különböző országok által választott megoldások különbözőek lesznek – nem létezik egyedül üdvözítő megoldás. Van lehetőség viszont azon kérdések meghatározására, amelyekkel minden országnak szembe kell néznie, rövid és középtávon egyaránt, és így föl kell állítani néhány prioritást.

#### RÖVID TÁVON

Rövid távon az oktatáspolitikának az óvodai és általános iskolai képzés színvonalának fenntartására kell törekednie. Figyelembe véve a jó oktatás magas társadalmi megtérülését, gazdaságilag helytelen lenne az erőforrásokat elvonni ettől a jól funkcionáló területtől, a máshol jelentkező sürgető igények ellenére. Az sem megengedhető, hogy az alapokat egyenlőtlenül osszák el a régiók között a decentralizációra hivatkozva. Ugyanakkor azonban az alapszintű oktatásban tantervreformra, a tanárok jobb munkahelyi továbbképzésére, jobb könyv- és tanszerellátásra van szükség.

A középfokú oktatásnak komolyabb változtatásra van szüksége. A figyelmet a gimnáziumokba és szakközépiskolákba felvettek és végzősök számá-

nak növelésére kell irányítani. Fontos továbbá a szakmai képzés foglalkozási ágak szerinti átszervezése (miközben továbbra is figyelmet kell szentelni a kommunikációs, a matematikai és a számítástechnikai képzésnek). Késleltetni kell a szakmaválasztást, és a munkábaállás előtti betanítást ki kell emelni az iskolarendszerekből. Megfelelő tanterveket, tankönyveket és egyéb taneszközöket kell kifejleszteni, valamint – ha szükséges – át kell képezni és át kell helyezni a tanárokat.

Viszonylag korán le kell fektetni egy diverzifikált felsőoktatás alapjait, amely a lehetőségek széles körét tárja a diákok elé, és amely el tudja látni a gazdaságot olyan munkavállalókkal, akik fejlett általános és szakmai képzettséggel bírnak. A túl hosszú egyetemi programokkal szemben alternatívát nyújtó, rugalmas képzési formákat kell kifejleszteni. Az egyetemeknek autonómiát kell adni, de ösztönözni is kell őket új programok bevezetésére és általában az erőforrások jobb kihasználására. A könyvtárak és információs rendszerek sürgős modernizálásra szorulnak.

#### KÖZÉPTÁVON

A középtávú oktatáspolitikát háromféle lehet: olyan, amely főleg az oktatás és szakképzés minőségének és összetételének javítását tartja szem előtt; olyan, amelynek előterében az oktatás hatékonysága áll; és olyan, amely főleg az intézményi kapacitással törődik.

A felnőttoktatást szintén meg kell változtatni annak érdekében, hogy az egyének számára könnyebb legyen szaktudásuk továbbfejlesztése vagy új ismeretek elsajátítása. Így megtarthatják azon képességüket, hogy megélhetésük alapjait fenntartsák egy olyan gazdaságban, ahol nem garantálható azonos munkahely egy életen át. Az állam egyedül nem tud megbirkózni ezzel a feladattal, de erre nincs is szükség; a közületi és magánszektor között az oktatás és az oktatás finanszírozása érdekében partneri kapcsolatot kell létrehozni, és az egyént is felelősségvállalásra kell ösztönözni, hogy gondoskodjék saját képzéséről. Decentralizációra és a felnőttoktatás privatizációjára van szükség ahhoz, hogy a helyi igények is kielégíthessenek. Egy ilyen rendszerben a színvonal megtartását hatékony szabályozáson és a szolgáltatók akkreditációján keresztül kell biztosítani, továbbá úgy, hogy az általuk kínált programokról és a múltbéli teljesítményükről szóló információkat elérhetővé teszik.

A felsőoktatás, amelyhez régebben csak egy kisebbség jutott hozzá, bővítésre szorul, hogy kielégíthesse a növekvő igényeket. A bővítéssel egy időben a tantervi és felvételi eljárásokat felül kell vizsgálni, hogy jobb és rugalmasabb legyen a felvételi rendszer. A kibővült tevékenység finanszírozásához oktatási hitelek rendszerét kell létrehozni (lehetőleg az adós jövőbeli jövedelmének figyelembevételén alapuló visszafizetéssel – ez a megközelítés igen népszerű Nyugaton), tandíjakat kell bevezetni, vagy ezeket meg kell emelni, és egyéb jövedelemtermelő lépéseket kell fontolóra venni. A magánszektor részvételét szintén ösztönözni kell. A hatékonyság növelése az egyetemek körében azt jelenti, hogy csökkenteni kell az oktatói létszámot (mivel a diák-tanár arány gyakran három az egyhez), lehetőleg kötelező nyugdíjazás

és diák-tanár arányokon alapuló normatív finanszírozás révén. A felsőoktatás, a független kutatóintézetek és az ipar közötti jó kapcsolatot szintén ápolni kell.

A tanárok az oktatási és szakképzési rendszer főszereplői, és hatékony reformokra van szükség ahhoz, hogy az átalakított rendszer új tanárokat vonzzon, és hogy azok, akik már tanítanak, és akik közül sokan a régi módszerek hívei, megfelelő átképzésben részesüljenek. A konkrét reformjavaslatok közé tartozik új tanárképző intézetek létrehozása, az egyetemi tanárképző tanszékek erősítése; oktatási felügyelet létrehozása, és azon intézmények, illetve ösztönzők kialakítása, amelyek biztosítják, hogy a tanárok folyamatos és megfelelő színvonalú továbbképzésben részesüljenek. A jelenlegi, alacsony fizetéseket meg kell emelni, lehetőleg úgy, hogy a fizetésemelést átképzéshez és meghatározott teljesítménymutatók eléréséhez kötik.

Középtávon úgyszintén az egész oktatási és szakképzési rendszert decentralizálni kell, de meg kell tartani egy minimális országos követelményszintet, és a régiók közötti egyenlő erőforrás-elosztást. Ez szükségessé teszi az önkormányzatok és az adórendszer reformját, e nélkül a gyors decentralizáció rosszul sülnhet el. A szakmai segítségnyújtás és a szakképzés az önkormányzatok szintjén szükséges velejárója a decentralizációnak.

Középtávon az oktatáspolitikának támogatnia kell a magánellátások létrejöttét, oly módon, hogy a magánintézmények engedélyezésének akadályait megszünteti, adó- és egyéb kedvezményeket biztosít, hozzáférhetővé teszi a használaton kívüli berendezéseket és az infrastruktúrát, képzési és átképzési alvállalkozói szerződéseket köt például a munkanélküliek érdekében. A hatékonyság előmozdítása mellett ezek a lépések a finanszírozás forrásainak diverzifikálását akkor biztosítanák, amikor az állam pénzügyi helyzete gyenge. Ugyanakkor számos okból (például, mert az egész társadalom számára előnyös a jól képzett polgárság és munkaerő) az állam mindig jelentős szerepet fog játszani az oktatás finanszírozásában, különösen az alapfokú és középfokú oktatásban, ahol a legnagyobb a társadalom számára hajtott haszon.

A szabályozó és információs rendszerek a fogyasztóvédelem miatt szükségesek, valamint azért, hogy a munkaadók, diákok és a gyakornokok választásait információval segítsék. Szükség van a vizsgák és felmérések nemzeti rendszerére és a magániskolák akkreditációjának mechanizmusára (amelyet nem szükséges közvetlenül szervezni), és szükség van egy olyan információs rendszerre, amely könnyen hozzáférhetővé teszi a szolgáltatók adatait és a korábbi teljesítményükre vonatkozó információkat.

### *Egészségügy*

Az egészségpolitika részét képezik azok a tevékenységek, amelyek az egészségmegővást és a megelőzést segítik, valamint azok, amelyek a gyógyellátásokat és azok finanszírozását támogatják. A közép- és kelet-európai szocialista társadalmak egyik figyelemre méltó és egyedülálló eredménye az volt, hogy a teljes népesség számára elérhető volt az egészségügyi ellátások

köre. Az általános és mindent átfogó ellátásokat meg kell őrizni. A dolog iróniája az, hogy az egészségi állapot az egész régióban sokkal rosszabb, mint amilyenek a gazdasági fejlettség és az egészségügyi ellátások fényében lennie kéne. Az egészségtelen életvitel (dohányzás, alkoholizmus, elhízás és rossz étrend), a súlyos környezeti és foglalkozási veszélyek, a gyenge megelőzési munka mind hozzájárultak a közép- és kelet-európai országok, valamint az iparosodott és iparosodó piacgazdaságok között húzódo egészségügyi szakadék létrejöttéhez. Rövid távon a dolgok valószínűleg inkább romlani fognak, semmint javulni, ahogy a recesszió és a szélesedő jövedelmi különbségek csökkenő életszínvonalhoz és rosszabb egészségi állapothoz vezetnek néhány társadalmi csoport esetében.

Túl azon a szenvedésen, melyet a rossz egészség és a korai elhalálozás okoz, a gazdaságnak is kell viselnie bizonyos költségeket. Egy olyan ember, aki korán meghal vagy rokkanttá válik, elvesztett emberi tőkét jelent a társadalom számára. A gyógyellátás pazarlás olyankor, amikor a betegség olcsón megelőzhető lett volna. Ezért az államnak továbbra is szerepet kell vállalnia az egészségi állapot fenntartásában és a gyógyellátásokban.

Az örökölt rendszer számos olyan hibában szenved, amelyek az átalakuló gazdaságok más szektoraiban is előfordulnak. Az elmúlt évtizedekben a befektetéseket rosszul határozták meg, úgy, hogy az alapszintű és megelőző ellátások kárára az akut ellátások intézményeit építették ki. A rendszer elemei rosszul integráltak, el vannak vágva egymástól és a legjobb nemzetközi tapasztalatoktól. Az egészségügyi dolgozók korai és túlzott specializációjuk miatt meg vannak fosztva az átfogó oktatás lehetőségétől és a dinamikus egészségügyi szektor változó követelményeihez való alkalmazkodás rugalmasságától. Az egészségügy finanszírozása szinte kizárólag az állam feladata volt az általános bevételeken keresztül, így a rendszer érzékeny a pénzügyi korlátokra és a politikára. Az egészségügyi ellátások hatékony működtetésének ösztönzése teljes egészében hiányzott.

A szocializmustól való eltávolodás a döntéshozóknak megadja azt a ritka lehetőséget, hogy átalakítsák az egészségügyi ellátások és a finanszírozás rendszerét, támaszkodva ebben a világ más részeinek sikereire és a nagy bukásokból levonható tanulságokra. Sokan a piaci mechanizmusok új csodaszerével és az állam kezén maradó ellátások vezetésének decentralizálásával kísérleteznek, lehetővé téve az egyén számára, hogy megválassza a gyógymódot, bevezetve a magánellátásokat és a versenyt. De a piac túladagolásának veszélyei nagyok. Az egyes állampolgár kevésbé képes arra, hogy informált és felelős döntést hozzon a gyógymód kérdésében; a korlátlan privatizáció profithajhászhoz és sarnakhoz vezethet. A tervezés megszüntetése megfelelő helyettesítés nélkül az intézményrendszer összeomlásával fenyeget. A díjfizetéses szolgáltatások túl korai és szabályozatlan bevezetése már tönkretette néhány ország biztosítási rendszerét. A korlátozatlan keresletnek és a költségnövekedésnek az a veszélye, hogy egy ördögi körbe vezethet. A féktelen egészségügyi költségek a gazdaság teljesítményét lerontja, így csökken az életszínvonal, ami ismét veszélyezteti az egészségi állapotot, ez pedig még följebb hajtja az egészségügyi kiadásokat.

Egy olyan összetett terület, mint az egészségügy, megfelelő reformja állandó egyensúlyozást igényel, ezért az itt következő lista korántsem teljes.

#### RÖVID TÁVON

Rövid távon, miközben a térség gazdaságai a stabilizációra törekednek, a figyelmet elsősorban a rendszer pénzügyi és szervezeti összeomlásának elkerülésére kell irányítani, és meg kell erősíteni a gyógyellátás és a szociális védőháló szerepét. Elsőbbséget kell adni az egészségügyi alapellátások fenntartásának és a költséghatékony, akut ellátásnak. Az alapvető gyógyszerek és eszközök hiányát le kell küzdeni. El kell kerülni, hogy az olyan létfontosságú közegészségügyi szolgáltatásokból, mint amilyen például az anyasági gondozás és az immunizáció, a legvédtelenebb társadalmi csoportok kiszoruljanak. Az akut ellátás területén a sürgősségi, valamint az intenzív osztályokat és a hasonló létesítményeket minden áron fenn kell tartani.

A költségek visszafogása rövid távon nagyrészt azt jelenti, hogy elkerüljük a költségrobbanást, amely csődbe juttatná a rendszert. A költségvetési korlátokat meg kell keményíteni, például a globális kórházi költségvetés vagy az alapfokú ellátásban a fejpénz alapú finanszírozás bevezetésével.

Az egészségügyi rendszer radikális átformálását az átalakulás korai szakaszában el kell kerülni. Különösen az volna elhamarkodott, ha az erőforrások mobilizálásának reményében egészségbiztosítást vezetnének be. A szükséges járulékalap nem megfelelő, és csökken, miközben egy hatékony járulékbiztosítási mechanizmus létrehozása időt igényel. Egy díjfizetéses rendszer bevezetése a szükséges szabályozó és informatikai rendszer nélkül a legbiztosabb módja annak, hogy az egészségügyi ellátások költségei ellenőrizhetlenné váljanak. Ha egy biztosító alap az orvosokat az általuk nyújtott szolgáltatások száma alapján fizeti, akkor sem az orvos, sem a beteg nem lesz érdekelt a gazdaságosságban. Szigorú előírások hiányában elkerülhetetlen következmény a költségrobbanás.

#### KÖZÉPTÁVON

A középtávú egészségpolitika (amelynek egyes elemeit már rövid távon be lehet vezetni) négy nagy típusra bontható: az egészségi állapot javítása, az egészségmegőrzés eszközeinek fejlesztése; az egészségügyi ellátások hatékonyságának javítása; a finanszírozás javítása; az intézményi kapacitások fejlesztése. A cél az, hogy az Európai Unióhoz viszonyított egészségi állapotbeli különbség csökkenjen, és végül eltűnjön.

A közegészség- és járványügy hatékonyabb kezelését szintén el kell kezdeni. Ide tartoznak az alkoholizmus, a túlzott gyógyszerhasználat, a dohányzás elleni, a sportolás és egészséges életmód támogatására irányuló országos kampányok, valamint a kibővített családtervezési programok. A törvényhozás egyes elemei – például az adóemelés és hirdetési korlátozás – fontos fegyverek lehetnek a dohányzás és az alkoholizmus ellen. Az egészségvédelem és megelőzés programjaiban a közösségek részvételét kell javítani, és a kormányoknak, a vállalatoknak és az egészségügyi intézményrendszernek közös

erőfeszítéseket kell tenniük a foglalkozási és életmóddal kapcsolatos betegségek és balesetek elkerülése érdekében.

Az erőforrások elosztásának meglévő kiegyensúlyozatlanságait meg kell szüntetni, többek között az alapvető orvosi ellátás, a közegészségügy és a közösségi szolgáltatások területére irányuló képzési programok előtérbe helyezése révén. Ezen programok esetében javítani kell a részvételt, míg csökkeneni lehet a túlzottan szakosított programokban folyó képzést. A preventív területeken dolgozók eddig elhanyagolt jövedelmét emelni kell (a specialisták jövedelméhez viszonyítva), valamint a befektetéseket is növelni kell ezen a területen. A közegészségügyi kiadások hatékonyságát középtávon olyan eszközökkel lehet javítani, amelyek túlmennek a kemény költségvetési korlátok alkalmazásán (habár ezt is meg kell tartani) – a hatékonyság emelését az egészségügyi szolgáltatást nyújtók ösztönzőrendszerének átalakításával kell elérni. Ilyen lépések lehetnek a körzeti orvosoknak fizetett fejpénzek, az esetek összetételéhez igazodó kórházi költségvetés kialakítása és az eredménytől függő térítés rendszerének bevezetése a specialisták esetében. Az egészségügyi szolgáltatások széles körében a privatizáció és a nagyobb verseny vezet majd el a hatékonyság javulásához és a fogyasztók választási lehetőségeinek bővüléséhez.

A privatizáció azonban természetesen nem csodaszer. Az egészségügyi szektor piaci működtetésének elégtelenségei miatt az állam központi szerepet fog játszani, függetlenül attól, hogy a magánszektor részvételének számos modellje közül melyiket választják. Az egészségügyben a közületi és a magánvétekenységek arányát különös óvatossággal kell megtervezni. Nagy figyelmet kell szentelni a szabályozás olyan területeinek, mint például a minőségellenőrzés. Olyan törvényi keretre van szükség, amely megkönnyíti a magánszolgáltatók közreműködését. Arról is gondoskodni kell, hogy a potenciális magánszolgáltatások könnyebben juthassanak tőkéhez. A közegészségügyi oktatás és beavatkozás, akárcsak az orvoscépzés és kutatás, elsődlegesen állami feladat marad, csakúgy, mint az általános és egyenlő hozzáférhetőség garantálása az alapszolgáltatások körében.

Az egészségügyi ellátások forrásainak diverzifikálása inkább középtávú feladat. Az országos, kötelező, közületi egészségbiztosítás vagy a szabályozott és kötelező járulékokon alapuló magánszolgáltatások ekkor vezethetők be. A finanszírozási rendszernek nincs valamilyen egyedül üdvöztető megoldása. Az összes létező modell tökéletlen. Néhány általános szabályt azonban könnyen felismerhetünk. Például az erkölcsi kockázat csökkentése érdekében a térítési szabályoknak elő kell írniuk, hogy a betegnek is fizetnie kelljen bizonyos orvosi eszközökért és szolgáltatásokért. A költségek csökkentése érdekében az átlagon felüli szolgáltatásokat ki kell emelni a közületi finanszírozású egészségbiztosításból, és a nem alapvető, valamint a magánintézetek által nyújtott szolgáltatások támogatását általában el kell kerülni.

Végül, az intézményrendszert középtávon meg kell erősíteni az alapvető infrastruktúra felújítása és újjászervezése, a berendezések modernizálása, a jobb képzés, fejlett minőségellenőrzési rendszerek és a vezetés decentralizálása révén.

## A reformok működőképessé tétele

A szociálpolitikai reformok sikere sokkal több tényezőtől függ, mint pusztán a jó irányelvektől. A politikai vezetők azon képességén is múlik, hogy a reformcsomaghoz támogatást nyerjenek és azt megtartsák, és attól is függ, hogy a kormány képes-e minden szinten alkalmazni az új törvényeket és rendelkezéseket.

A politikai és közigazgatási kihívások megválaszolásához létfontosságú a politikai stabilitás. Az átalakulás kezdete a forradalom, a káosz, a felfordulás és néha az erőszak ideje volt. Az első posztkommunista vezetők hatalmas politikai tőkével rendelkeztek, de nem azért, mert kidolgozott politikai elképzeléseik lettek volna, hanem azért, mert egy olyan rendszer tagadásaként jelentek meg, amely egyértelműen megbukott. Rendkívüli intézkedéseket hozhattak és hoztak, mivel az emberek készen álltak, sőt, kívánták a radikális változásokat.

De ezek az idők elmúltak, vagy legalábbis hamarosan el fognak múlni. A köz kívánatára kormányzók örömteli színelőadást rendezhetnek, de az emberek végül is szeretnék élni az életüket – az életüket, amelyet a régi rendszer öröklött hibái és az átalakulás okozta felfordulás egyre elviselhetlenebbé tesz. Ezért szükség van gazdasági és politikai stabilitásra egyaránt. A kormány feladata az volt, hogy a törvényes rendet megalapozza és fenntartsa a kormányzottak jóváhagyásával.

### *A politikai kihívások*

A stabil demokráciák felépítése és a reformok támogatottságának fenntartása számos tényező miatt nagyon nehéz. E tényezők némelyike a régi rendszer politikai vagy másfajta hagyományaiból ered. A félrevezetés, az elnyomás és a dilettantizmus évtizedei alapvetően bizalmatlanná tették az embereket a kormánnyal szemben. Az embereknek nincs, vagy csak nagyon kevés gyakorlat van abban, hogyan lehet akarataikat vezetőik tudomására hozni – az egyetlen kormányzati módszer, amelyet ismertek, csak felülről lefelé kommunikált. A szovjet birodalom megszűnése centrifugális tendenciákhoz vezetett a korábbi tartományokban, Oroszországban magában pedig – egyebek között – nosztalgiával és nemzeti gyásszal járt. Ezek az érzések fogékonnyá teszik az embereket az irracionális és túlzó elvárások iránt. A tömeges munkanélküliség megjelenése szintén politikai következményekkel jár. A tétlen, elhagyatott munkások, akiknek már elveszteni való láncaik sincsenek, könnyen reformellenes, ellenséges és romboló sereggé válhatnak.

Bizonyos alkotmányos megoldások, újak és öröklöttek egyaránt, olyan komoly kormányzási problémákat eredményeznek, amelyek könnyen alááshatják a reformokat és a politikai stabilitást magát is. Ha nem létezik alkotmányos mechanizmus ahhoz, hogy a kis érdekcsoportokat nagy politikai pártokba tömörítse, a politikai konszenzus felaprózódik, és sem párt, sem koalíció nem juthat elegendő támogatáshoz a reformprogramok fenntartásához. Ha a végrehajtó és törvényhozó hatalom vagy a központi és helyi kormányzat

közötti egyensúly rosszul van meghatározva, akkor a központi szolgáltatások terén zavar és bizonytalanság lesz.

További probléma, hogy az átalakulás kezdetén gyakorlatilag sehol a régióban nem voltak olyan profi politikusok, akiknek gyakorlatuk lett volna a dolgok demokratikus elintézésében. Az átalakulás kezdetén hatalomra került politikusok közül sokan korábban disszidens értelmiségiek voltak, akik inkább megfeleltek volna politikai tervezőként, mint a választók elé álló politikusként. A politikai támogatás kiépítése a tömegkommunikáció felhasználásával – amely Nyugaton is csak az utóbbi évtizedekben fejlődött művészi tökélyre – teljességgel ismeretlen volt a régióban. A legígéretesebb új vezetők többsége sem tudott olyan politikai pártokat létrehozni, amelyek széles körű tagsággal támogatták volna politikai elképzeléseiket.

### *A közigazgatási kihívás*

Még ha egy kormány kezdetben politikai támogatottságot élvez is, reformjai hamarosan megbukhatnak az adminisztratív hiányosságok miatt. Az állami hivataloknak nincsen elegendő képzett szakemberük, nincsenek pénzügyi és anyagi erőforrásaik a miniszteri szinten elképzelt nagyvonalú programok végrehajtásához. A különböző prioritásokat meghatározó minisztériumok versenytársakká vagy akár ellenfelekké is válhatnak, vagy egyszerűen nem tájékoztatják egymást tevékenységükről, így rossz lesz a koordináció, és munkájuk keresztezi egymást.

A hatékony közigazgatás létrehozása elengedhetetlen a reform sikeréhez. Az emberek egy új politikát nem annak elegáns külleme, hanem eredményei alapján fogják megítélni, vagyis hogy milyen jól elégítik ki szükségleteiket. A közvélemény ítéletei ezekben a kérdésekben együttesen fogják meghatározni a reformok politikai támogatottságát és így a reformkormány élettartamát. Egy felkészült, motivált és hatékony közigazgatás ezért politikailag és adminisztratív szempontból egyaránt fontos.

Az akadályok itt is óriásiak. Ugyanaz a felülről lefelé történő kommunikáció, amely elnémította a kormányzók és a kormányzottak közötti párbeszédet a régi rendszerben, ugyanez a kormányzaton belüli párbeszédet is tönkretette. A közigazgatásnak a régi rendszerben mindössze egy szerepe volt: végrehajtani a minisztériumok által kiadott utasításokat. A döntéseket úgy tervezték, és gyakran még ma is úgy tervezik, hogy nem veszik figyelembe a végrehajtás szempontjait, és azt sem, hogy a végrehajtás eléri-e a kívánt hatást.

Ilyen légkörben nincsen egyéni kezdeményezés. Így aztán nem meglepő, hogy az öröklött bürokráciában vannak olyanok, akik motiválatlanok, nem hatékonyak, és ellenállnak a változásoknak. Ennél is rosszabb, hogy a növekvő magánszektor a legjobbakat gyorsan elszívja. A kormányzervek fizikai tőkéje gyakran ugyanolyan rossz állapotban van, mint az emberi tőkéjük: a nyilvántartás és a munka papírra és ceruzára alapul, a számítástechnika nagyrészt hiányzik.

### A politikai gyakorlat

Nem létezik bűvös képlet a stabil, hatékony és reformpárti rendszer megteremtéséhez. Ezt a végrehajtó hatalom nem rendelheti el, és törvények útján sem lehet létrehozni. A demokrácia gyakorlata és intézményei fokozatosan fejleszthetők ki abban a folyamatban, amelynek során az emberek megtanulnak bízni politikai vezetőikben, e vezetők pedig gyakorlottá válnak a közvélemény megértésében és formálásában. Ahhoz, hogy az országok túllépjenek a reformok forradalmi szakaszán, és belépjenek a „normális politika” korszakába, arra van szükség, hogy minél előbb elkezdjék *gyakorolni* a „normális politikát”.

A normális politika és közigazgatás folyamata egy ciklus. Ezzel a politikusok ugyanúgy tisztában vannak, mint a földművesek az évszakok körforgásával. Ahogy figyelmet érdemel az irányelvek létrehozása, népszerűsítése, megvitatása, törvénnyé foglalása és végül végrehajtása, ugyanígy figyelemre méltó azok véleménye, akikre hatással vannak, és azoké, akiknek az intézkedéseket végre kell hajtaniuk. A politikai támogatottságot folyamatosan szemmel kell tartani. Az így kapott visszajelzések gyakran lesznek majd új kezdeményezések kiindulópontjai. A folyamat ciklikus és örök, a változás pedig, akár csak az évszakoké, általában fokozatos.

Céljaik eléréséhez a politikusoknak gyakorlatot kell szerezniük a kapcsolatépítésben, részben saját hozzáértésük fejlesztése, részben pedig tanácsadók révén. Minden kormánynak szüksége van erős és hatékony információs szolgálatra, ahol gyakorlott szakemberek dolgoznak, akik ismerik a modern hírközlés és közvéleménykutatás eszközeit, és akik kapcsolatban állnak a legmagasabb szintű döntéshozókkal. A kapcsolatépítés egy demokráciában része a politikaformálásnak, és nemcsak melléktevékenység. A döntéshozatal így a meggyőzés és válaszadás kétirányú csatornájává válik, és nem pusztán az előre gyártott döntések eladásává.

A politikai pártoknak szintén ki kell fejleszteniük a kifinomult belső döntéshozatali rendszert, ahol kapcsolatban vannak saját tagságukkal és a közvéleménnyel is. A pártpolitikusoknak meg kell tanulniuk, hogyan bánjanak különböző érdekcsoportokkal. Az ellenzéki pártokat mind az indíttatásuk, mind a felelősségük arra kötelezi, hogy az általuk kínált politikai alternatívát jól, pontosan és becsületesen határozzák meg. Így, ha és amikor hatalomhoz jutnak, feladatuk lesz ezen elvek alapján kormányozni, és a társadalom bízhat is benne, hogy az új vezetők ezen deklarált elvek szerint fognak cselekedni.

Az új irányelvekhez való igazodás elsődleges eszköze természetesen a jog. Közép- és Kelet-Európa összes országa óriási törvénykezési feladattal néz szembe, mivel a piacgazdaság működésének törvényi kereteit meg kell teremteni. A bizalom és megbecsülés megteremtése érdekében a törvényeknek időtállóknak kell lenniük, de ez értelemszerűen ellentétben áll azzal, hogy a törvénykezésnek gyorsnak kell lennie, és hogy az irányelveket egy, a választókkal folytatott folyamatos interaktív párbeszéd során kell átalakítani. E dilemma megoldásának egyik módja, ha viszonylag sok területen támaszkodhatunk olyan törvényekre, amelyek a részletek kidolgozása helyett a minisztériumokat és végrehajtó szerveket felhatalmazzák arra, hogy egyéb

eszközökkel, finoman hangolják az irányelveket. A megközelítéstől függetlenül a jognak világosan kell megszabnia az egyén jogait és jogosultságait, a teljesítés megtagadása esetére szankciókat kell megfogalmaznia, és végrehajthatónak kell lennie.

### *A közigazgatás erősítése*

Azokon a területen építeni közigazgatásra, ahol az korábban nem létezett – a humánpolitika sok területén ez a helyzet –, nem könnyű; még ennél is nehezebb a régi adminisztráció *újjáépítése*, miközben az alapvető tevékenységek tovább folynak. A megújított gazdasági és politikai rendszerhez alkalmazkodó adminisztráció kiépítése évekbe telhet, s ennek során szükségszerűen el kell fogadni az olyan konstrukciókat, amelyek egyértelműen ellentmondanak a hosszú távú céloknak.

Rövid távon a jobb közigazgatás kulcsa az olyan politika megtervezése, amelyet a lehető legkönnyebb végrehajtani. Az adminisztratív erőforrások hiánya nem teszi lehetővé olyan szabályok és eljárások alkalmazását, amelyek a szükségesnél összetettebbek. A döntések előkészítésénél erre és más adminisztratív követelményekre kell irányítani a figyelmet, a végrehajtási gyakorlattal rendelkező személyeket tehát kezdettől be kell vonni a döntéselőkészítésbe.

A minisztereknek és a végrehajtóknak világosan meg kell érteniük egymás szerepét és felelősségét, s mindkét csoportnak el kell nyernie a másik bizalmát. Világosan érteni kell a célokat, részben erre szolgál a végrehajtás egyszerűsége: könnyen szem elől téveszthetjük egy döntés célját a végrehajtás részleteinek sűrűjében.

Fontos adminisztratív kérdésnek számít, különösen a nagy országokban, hogy centralizált legyen-e az adminisztráció, vagy sem. Egy dilemma itt is felmerül: a központi adminisztráció lehetővé teszi az egységes tervezést, a párhuzamosságok elkerülése révén csökkenti a költségeket, és elősegíti a gazdagabb és szegényebb régiók közötti erőforrásbeli átcsoportosításokat. A helyi végrehajtás ugyanakkor nagyobb választási lehetőséget ad, segít a helyi politikai intézményrendszer létrejöttében, és jobban tudja ellenőrizni a szolgáltatások hatékonyságát. A központi irányítás helyi szolgáltatásokkal biztosítva néha mindkét megközelítés előnyeit egyesíti. De a központilag hozott törvények nem lehetnek helyi interpretáció tárgyai, kivéve, amikor a törvényt ezt kifejezetten megengedi.

Bármely adminisztráció legértékesebb tőkéje a személyzet. A képzett dolgozók kritikus hiányával kell szembenéznie szinte mindegyik volt szocialista országnak. Az igazgatási eljárások egyszerűsítése lehetővé teszi, hogy bizonyos feladatokat kevésbé képzett dolgozók végezzenek, de még így is több, jobban képzett szakemberre lesz szükség, mint amennyi rendelkezésre áll vagy máshonnan toborozható. Ezért az igazgatásban dolgozók képzése nagyon fontos. És mivel a növekvő magánszektor a legtöbb tehetséges alkalmazott számára nagyon vonzóvá válik, a kormánysszervek dolgozóinak fizetését versenyképessé kell tenni. Végül: bármilyen felkészültek legyenek is

az igazgatásban dolgozók, eszközöket igényelnek. A modern közigazgatásban ez nagyrészt számítógépet jelent. A régió jelenlegi elmaradottsága az informatika területén lehetőséget teremt a kormányok számára, hogy integrált számítástechnikai rendszereket szerezzenek be, amelyeket az adminisztratív reform igényeihez lehet igazítani. Ez természetesen luxusnak tűnik, tekintettel a költségvetéssel szemben támasztott egyéb követelésekre, és az alkalmazottak átképzésének költségét sem szabad alábecsülni. Ezért, mielőtt egy új rendszert szereznek meg, a közigazgatásban dolgozóknak világos elképzeléssel kell rendelkezniük, hogy mit akarnak kezdeni a számítógépekkel, és hogy a vizsgált rendszer képes-e a tervezett feladatok elvégzésére; tisztában kell azonban lenniük azzal is, hogy a számítógép nem megoldás a rossz közigazgatásra.

### *A reformerek elszámoltatása*

Annak értelme, hogy a politikaformálás és végrehajtás egy folyamat legyen, nemcsak az, hogy így létrejön az információáramlás a kormány és a kormányzottak között. Az eredmények állandó ellenőrzése is szükséges ahhoz, hogy a politikusokat és az igazgatásban résztvevőket elszámoltathassuk az általuk ígért reformok végrehajtásáról, és hogy végső szankcióként hivatalukból elmozdíthatók legyenek, amennyiben nem teljesítik ígéreteiket. Számítani lehet arra, hogy a polgárok a rossz politikusokkal való elégedetlenségüket a szavazások alkalmával kifejezik, de az elszámoltatásnak vannak a választásokon kívül más eszközei is. A kormányon belül a végrehajtásnak napról napra elszámoltathatónak kell lennie a törvényhozás előtt, akár a bizottságok rendszerén keresztül, mint az Egyesült Államokban, akár közvetlen vitában, mint az Egyesült Királyságban, vagy bármilyen más módon. A törvényes felügyeletnek ki kell terjednie a magas rangú közalkalmazottakra is, ezáltal arra ösztönzik őket, hogy figyelemmel kísérjék alárendeltjeik munkáját és így tovább, végig az adminisztratív hierarchián. A részpolitikák és végrehajtásuk hatékony és folyamatos ellenőrzése hozzá fog járulni ahhoz, hogy ne születhessenek új irányelvek felelőtlenül, pusztán pillanatnyi politikai divatok hatására.

### *Az új szociális védőháló*

Közép- és Kelet-Európa kormányai kezdenek hozzászokni a kormányzás napi gyötrelmeihez, azaz olyan biztonságos körülmények megteremtéséhez, amelyek között az emberek élni tudnak, és javítani tudják életfeltételeiket. Ez a humán szolgáltatásoknak olyan állandó, stabil, megbízható rendszerét kívánja meg, amely ki tudja elégíteni az alapvető igényeket; egy olyan szociális védőhálót, amely a Nyugaton gyakran használt fogalomnál tágabban értelmezett, s magában foglalja a kormány és a civil társadalom mindazon tevékenységeit, amelyeket a polgárok anyagi jólétének védelme érdekében vé-

geznek – tehát nemcsak a szociális segélyezést, amely csak végső menedékként szolgál.

De talán találóbb hasonlat ezen országok esetében, ha új „szociális kabátról” beszélünk, amely a régi pirosat váltaná fel, azt, ami egyébként is el volt szabva, és mára javíthatatlanul elnyűtté vált. Az új kabátra ugyan sokáig kell spórolni, és sokára fog elkészülni, de reméljük, hogy anyaga tartós, szociális matéria lesz, mely megvéd a hideg, piaci szelektől, s egyúttal színeiben, stílusában divatosnak bizonyul majd, minden ország számára, mindenki által hordhatóan testre szabva. Azt is nagyon reméljük, hogy – ellentétben szegény Akakij Akakijevics köpönyegével Gogol novellájában – az új szociális kabát olyan lesz, amitől nem foszthat meg sem a szerencsétlen véletlen, sem az arrogáns bürokrácia, sem pedig az érdektelenség – függetlenül attól, hogy életünk melyik szakaszában vagyunk.

### A Liget áprilisi számából

*Levendel Júlia:* Farkasveremben

*Beney Zsuzsa:* Szenvedésünk tartományai

*R. Várkonyi Ágnes:* A táj mint világkép

*Bozóki András:* Modernizálás vagy polgárosodás

*Poszler György:* Ha...

*Z. Karvalics László:* Erotika ürügyén

*Radó Dezső:* Eisenhower kutyája

*Fleischer Tamás:* A hagyományos közlekedéstervezés mítoszai

*Horgas Béla, Szepesi Attila, Tamás Ferenc, Fabó Kinga* versei

*Márton László* novellái

*Kováts Albert, Bóna László, Lipp Tamás, Hídvégi Máté* írásai