

Peter Townsend

A szegénység Kelet-Európában – a
világméretű polarizáció legutóbbi
megnyilvánulása

Ebben a fejezetben* igyekszem felhívni a figyelmet a társadalmi polarizáció világméretű problémájára, és megmutatni, hogy az egyes országokban tapasztalható egyenlőtlenség és szegénység összefüggésben áll az országok közötti egyenlőtlenséggel. Bizonyítom, hogy egy objektív, nemzetközileg elfogadott szegénységvizsgálati mérőszköz hiánya nem szolgálja a nemzetközi közösség érdekeit. Továbbá amellet érvelek, hogy mind a stabil, mind pedig a labilis régiók helyzetét vizsgáló, megbízhatatlan összehasonlító elemzések helytelen elméletekhez és társadalomfejlesztési politikához vezetnek. A Világbank stratégiája például nem a szűnni nem akaró, sőt, mélyülő tömeges szegénység alapos elemzéséből következik. A fő probléma a nemzetközi hatalmi hierarchiával való szembenézés elutasítása, ami lehetetlenné teszi mind a munkaerőpiacot érintő lényegi strukturális problémák, mind a nemzetközi szervezetekkel és a demokratikus renddel kapcsolatos kérdések felvetését.

Többé már nem elfogadható módszer sem egyetlen országban, sem nagyobb régiókban anélkül vizsgálni a strukturális problémákat, hogy figyelembe vennénk azok nemzetközi hátterét. A nemzetközi hatalmak (az államszövetségek, a nemzetközi szervezetek, mint amilyen a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap, továbbá a multinacionális korporációk, illetve más nemzetközi piaci intézmények) minden ország helyzetét befolyásolják. A helyi, nemzeti és regionális feltételeket nem lehet vizsgálni és megérteni, vagy eredményesen mérni anélkül, hogy figyelembe vennénk a vizsgálat nemzetközi jellegét. Ennek a tételnek alapvető következményei vannak a szegénység és a munkaerőpiac vizsgálatára vonatkozóan is.

* Ez a tanulmány Peter Townsend: *A szegénység nemzetközi vizsgálata* (1993, Harvester) című könyvének VI. fejezetében olvasható.

I. Az új nemzetközi háttér

1. A stabilitásvesztés

Mi jellemzi ezt a nemzetközi háttérrel? A Szovjetunió összeomlása az 1990-es évek elején és a mélyülő szegénység a harmadik világ országaiban világszerte szorongást okozott. Mindkét jelenséget a nemzetközi krízis példaként említhetjük.

A krízis talán még mélyebb, mint azt mostanában gondolják. Sok múlik azon, hogy időlegesnek, területileg körülhatároltnak vagy igen hosszú távúnak ítéljük-e. A bizonytalanság, a szegénység és az egyenlőtlenség összetett jelenségek. Mindhárom vonatkozásában vizsgálati eredmények állnak rendelkezésünkre. A trendek mind mennyiségi, mind pedig minőségi formában megmutatkoznak. A nemzetközi szervezetek – például az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP, 1992, 1993) és a Világbank (1990, 1993a, 1993b) – nyugtalanító információkat hoztak nyilvánosságra, még ha igyekeztek is olyan nyelven megfogalmazni őket (főleg az utóbbi szervezet), melyet finoman szólva is „mellébeszélőnek” nevezhetünk. Ugyanis az események optimista megítéléséről és magyarázatáról beszélnek, ami részben elfedi a brutális valóságot.

Vannak bizonyítékok, amelyek amellet szólnak, hogy az 1990-es éveknek elsősorban a növekvő bizonytalanság, az életminőség nagy mértékű differenciálódása és a mélyülő szegénység a kiemelkedő jellemzői. Ezeket nyomon kell követni, mérni és magyarázni kell. Az objektív „realitás” bemutatásával szeretnék szembeszállni az érdekelt felek álmagyarázataival, és mindazokkal, akik udvariasan megpróbálnak szépíteni egy már elmérgesedett helyzetet.

A stabilitás hiányát az éhínség, a tömeges kivándorlás, a faji és nemzeti ellentétek, a terrorizmus, a bűnözés, azon belül is főleg a személy elleni erőszak eseteinek növekvő száma, a közösségi és családi kapcsolatok felbomlása jelzi. Még ha a labilitás legszűkebb meghatározását alkalmazzuk is, világos, hogy a világ népességének nagy hányadát érinti a probléma. Forrongások, az élelmiszerellátás, valamint az alapvető közösségi szolgáltatások és javak összeomlása, az erőszak eluralkodása jellemzi a mindennapokat a Független Államok Közösségébe tartozó tizenöt köztársaságban, Kelet-Európa országaiban, különösen Romániában, Albániában, a korábbi Jugoszláviában, továbbá az olyan országokban, mint Irak, Afganisztán, Nicaragua, Haiti, Kambodzsa, Kelet-Timor, Srí Lanka egyes részei és az afrikai államok nagy része (többek között Szomália, Etiópia, Mozambik és Angola). A stabilitásvesztés súlyosságát, mértékét és a kialakulásához hozzájáruló okokat mérő eszközeink és leírásaink nagyon pontatlanok. Bár a világ népességének azon része, mely a bizonytalanságot a legszélsőségesebb formában tapasztalja, természetesen évről évre változik, elmondhatjuk, hogy a probléma az 1990-es években nagyobb népességet érint, mint 1950 óta bármikor. A szegénységgel és a munkaerőpiac működésével kapcsolatos elméletekről részletesebben kell szólnunk, nem elegendő pusztán utalni rájuk a labilitás magyarázatakor.

2. Az életminőség világméretű integrációjának hiánya

Két, egymással összefüggő trendet kell figyelembe vennünk. Az egyik a gazdag országok és a harmadik világ közötti egyenlőtlenség fennmaradása, sőt, fokozódása. A Világbank szerint a nyolcvanas években a gazdag országokban az egy főre eső jövedelem továbbra is sokkal gyorsabban növekedett, mint a közepesen fejlett és a szegény országokban, leszámítva itt Kínát és kisebb mértékben Indiát (World Bank, 1993b, 238–239. o.). 1980–1991 között az átlagos növekedési ráta 1,0% volt a 38 kis jövedelmű országban (nem számítva Kínát és Indiát), 0,3% volt a közepesen fejlett országokban és 2,3% a gazdag országokban (uo.). Ha a trendet közelebről vizsgáljuk, semmi jelét nem tapasztaljuk annak, hogy a szakadék a leggazdagabb és legszegényebb, sőt, a kevésbé szegény országok között csökkenne. Így 1987-ben az átlagos vásárlóerő a 40 alacsony jövedelmű országban csak 4,7%-a, 1991-ben pedig 5,2%-a volt az egyesült államokbelinek. A lista következő 23 helyén szereplő, alsó-közepes jövedelmű országok esetében az összehasonlítási mutató 20,2–20,3, a 22 felső-közepes jövedelmű országban 33,8 és 34,1% között van, míg a 22 magas jövedelmű ország esetében 74,0–79,0%. Az egyes országok alaposabb vizsgálatából ugyanaz a következtetés adódik, mint a jövedelmi osztályok leírásából. (1. táblázat)

1. táblázat

Országok	egy személyre jutó GDP (USA=100)		egy személyre jutó GDP (USA=100)	
	1987	1991	a legszegényebb 20%	a leggazdagabb 20%
Etiópia	1,9	1,7	0,7	3,5
Banglades	5,0	5,2	2,5	10,0
India	4,6	5,2	2,3	10,7
Kenya	6,1	6,1	0,8	18,6
Kína	6,5	7,6	2,4	15,9
Ghána	8,9	9,1	3,1	19,8
Indonézia	10,5	12,3	5,4	26,0
40 alacsony jövedelmű	4,8	5,2	2,2	10,9
Fülöp-szigetek	10,8	11,0	3,6	26,3
Guatemala	14,4	14,4	1,5	45,4
Peru	19,7	14,1	3,5	36,2
Lengyelország	24,8	20,3	9,3	36,6
Chile	27,3	31,9	5,9	100,3
Malaysia	26,5	33,4	7,7	89,7
43 alsó-közepes jövedelmű	20,2	20,3	4,9	51,6
Magyarország	31,9	27,5	15,0	47,3
Venezuela	36,3	36,7	8,8	90,8
Brazília	26,0	23,7	2,5	80,8
Mexikó	31,4	32,4	6,6	90,6
22 felső-közepes jövedelmű	33,8	34,1	8,2	95,3

Országok	egy személyre jutó GDP (USA=100)		egy személyre jutó GDP (USA=100)	
	1987	1991	a legsze- gényebb 20%	a leggaz- dagabb 20%
	1987	1991	20%	20%
Új-Zéland	68,0	63,1	16,1	141,0
Spanyolország	50,5	57,3	19,8	114,6
Egyesült Királyság	73,0	73,8	21,4	145,8
Olaszország	71,4	77,0	26,2	157,8
Franciaország	78,1	83,3	26,2	169,9
Egyesült Államok	100,0	100,0	23,5	209,5
Németország	80,5	89,3	30,4	172,8
Svédország	80,3	79,0	31,6	145,8
Japán	74,4	87,6	38,1	164,2
Svájc	95,6	98,4	25,6	219,4
22 magas jövedelmű	74,0	79,0	21,3	145,8

Megjegyzés: Az első két oszlopban szereplő értékekhez az egy főre jutó GDP-t a nemzeti valutáról dollárra számoltuk át. További kiigazításokat is végrehajtottunk, hogy szttenderdizáljuk az adatokat, ezért megnéztük a dollárra átszámított GDP-ért vásárolható javak és szolgáltatások mennyiségét. A táblázat ezért megközelítőleg a világ országai átlagos életminőségének „valódi” összehasonlítását tartalmazza. A „nemzetközi” dollár értéket úgy nyertük, hogy egy szintre hoztuk a valuták vásárlóerejét, és úgy definiáltuk, mint „egy ország valutájának egységnyi mennyiségét, amelynek segítségével ugyanolyan mennyiségű árut és szolgáltatást lehet vásárolni az adott országban, mint egy dollárért az Egyesült Államokban.” (Világbank, 1993b, 320 o.)

A harmadik és negyedik oszlop minden egyes országban a népesség legszegényebb és leggazdagabb 20%-ába tartozó személyekre jutó GDP-t mutatja. Ez arra szolgál, hogy bemutassam az országok közötti egyenlőtlenséget az egyes országokon belül tapasztalható egyenlőtlenség vonatkozásában. Ezek a becslések a Világbank által kibocsátott statisztikákon alapulnak, bár ilyen típusú becslések nem jelentek meg sem a Világbank, sem más nemzetközi szervezetek kiadványaiban. Ezeket a becsléseket óvatosan kell kezelnünk. Ezek ugyanis a kérdéses országokban végrehajtott legutóbbi vizsgálatokon alapulnak, melyeknek egy része (a szegényebb országokban) 1990-ben vagy az 1980-as évek végén készült, míg néhány (főképp gazdag) országban az 1980-as évek elején vagy közepén.

Azok a számok is magyarázatra szorulnak, melyeket kurzívval kiemeltem mint a csoporton belüli medián meghatározását. Minden egyes oszlopban egyszerűen meghatároztam minden egyes országcsoport esetében – amelyről adatok álltak rendelkezésemre – a mediánt. Ez különbözik a népességgel mért csoport átlagától. Nem kíséreltem meg ez utóbbi meghatározását, mivel a Világbank és mások különböző évekből közöltek jövedelmi adatokat 1979 és 1990 között, és néhány ország esetében az átlag megtevesztő lenne (például az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság esetében, ahol az egyenlőtlenség sokkal nagyobb volt az 1990-es években, mint az 1980-as évek elején).

Forrás: Világbank, 1993b. 30. táblázat, 296–297. o. és 319–321. o.

Mindezek miatt nem beszélhetünk arról, hogy létrejönne az életminőség világméretű integrációja. A 2. táblázat hasznos áttekintést nyújt erről a jelenségről. A világ népessége legszegényebb 20%-ának 1990-ben kisebb volt a részesedése a világ gazdasági aktivitásában a nettó nemzeti termék (GNP), a kereskedelem, a belső beruházások, a belső megtakarítás és a kereskedelmi hitel tekintetében, mint 1960 és 1970 között. (2. táblázat)

2. táblázat

A világ népessége legszegényebb 20%-ának részesedése a globális lehetőségekből
(a globális gazdasági tevékenység százalékában)

A mérés alapja	1960–70	1990
Globális GNP	2,3	1,3
Globális kereskedelem	1,3	0,9
Globális belső beruházás	3,5	1,1
Globális belső megtakarítás	3,5	0,5
Globális kereskedelmi hitel	0,3	0,2

Forrás: UNPD, 1993, 27. o.

A Nemzetközi Mezőgazdasági Fejlesztési Alap (IFAD) továbbá felhívta a figyelmet arra, hogy mind az abszolút, mind pedig a relatív szegénység növekszik a legszegényebb fejlődő országok többségében (Jazairy és mts., 1992). Ahogyan a vizsgálatok mutatják, ez elenyésző mértékben tulajdonítható csak a népesség növekedésének. Az IFAD más szervezeteknél teljesebb adatokat szolgáltat a 141 fejlődő országról. A 41 országban, melynek fejlődési trendjeiről részletesebb adatok állnak rendelkezésre, 2,2 milliárd ember él mezőgazdasági területeken, és ezek közül csak tizenegyben tapasztalható a szegénység csökkenése. A másik 25 országban a szegények száma mind abszolút mértékben, mind pedig a népesség egészéhez viszonyított arányában növekedett.

Például a szegénységben élő emberek száma 1965 és 1982 között Bangladesben 45 milliőről 82 millióra, Kenyában 3,6 milliőről 9,9 millióra, a Fülöp-szigeteken 12 milliőről 22 millióra, Malawiban 3,2 milliőről 6,1 millióra, Zambiában 1,4 milliőről 2,9 millióra, Kínában 35 milliőről 120 millióra, Mexikóban 9,9 milliőről 12,4 millióra nőtt. Ezekben a példákban növekedést tapasztalhatunk nemcsak abszolút értelemben, hanem a népesség egészéhez viszonyított arány tekintetében is. Indiában és Pakisztánban a növekedés csak abszolút, de nem proporcionált 213 milliőről 251 millióra, illetve 18 milliőről 23 millióra (l. a 3. táblázatot). Csak Indonéziában és Malaysiában sikerült kétségtelenül csökkenteni a szegénységet.

3. táblázat

A vidéki szegénység mértéke 41 alacsony jövedelmű országban

Országok a 41 legszegényebb közül	A vidéki népesség szegénységi küszöb alatt élő része (%)		A szegénységi küszöb alatt élők száma (millió)	
	1965	1988	1965	1988
Banglades	83	86	45,4	82,1
Brazília	66	73	2,0	3,4
Kína	6	14	35,2	119,5
Costa Rica	30	34	0,3	0,5
Egyiptom	17	25	3,0	6,7
Etiópia	65	43	16,3	16,9

Országok a 41 legszegényebb közül	A vidéki népesség szegénységi küszöb alatt élő része (%)		A szegénységi küszöb alatt élők száma (millió)	
	1965	1988	1965	1988
Ghána	50	54	2,9	5,2
India	53	42	213,1	251,4
Indonézia	47	27	42,4	34,6
Kenya	40	55	3,6	9,9
Malawi	85	90	3,2	6,1
Malaysia	59	22	4,1	2,2
Pakisztán	43	29	18,8	23,0
Peru	68	75	3,8	4,9
Fülöp-szigetek	56	64	12,3	22,4
Srí Lanka	13	46	1,2	6,1
Tanzánia	65	60	7,1	12,1
Tunézia	20	15	0,6	0,5
Venezuela	36	58	1,0	1,1
Zambia	52	80	1,4	2,9
<i>41 ország</i>	<i>35</i>	<i>33</i>	<i>511,4</i>	<i>712,4</i>

Forrás: Jazairi és mts., 1992, 3.11 táblázat

Más nemzetközi szervezetek a mérés csekély mértékben különböző módszereit alkalmazzák, és kiegészítő példákat is közölnek. Így az Egyesült Nemzetek Szervezetének Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájára (UNCTAD, 1993) készült beszámoló, mely a „legkevésbé fejlett” 47 ország helyzetéről közölt adatokat, kimutatta, hogy 1980 és 1990 között ezen országcsoportban az átlagos egy főre eső nemzeti jövedelem 324 dollárról 311 dollárra esett vissza, és a negyvenhétből nem kevesebb mint huszonhatban visszaesést regisztráltak (uo., A3. o.).

II. A világméretű stabilitásvesztés – Kelet-Európa és a Független Államok Szövetsége

A világról bemutatott képünk még lehangolóbb, ha figyelembe vesszük a kevésbé stabil régiókat és országokat is. Ezek közé tartoznak az egykori Jugoszlávia utódállamai, a korábbi Szovjetunió 15 tagállama, Afganisztán, a nyomorgó kisebbségek Észak- és Dél-Irakban, az afrikai országok, mint Szomália, Angola, Mozambik és Burundi, ahol az elnyomorodáshoz az éhínség társul, és Kelet-Timor, ahol a népesség egyharmada elpusztult. A világ ezen országainak állapotát és ennek okait a jövőben a szegénység elemzésének integráns és nem pusztán marginális részének kell tekintenünk. A mostanában közölt adatok is mutatják, hogy ezen országokban milyen sokan tapasztalják az életminőség jelentős romlását. A 4. táblázatban felsorolt 21 ország közül – melyekről a Világbank közölt információt – 1987 és 1991 között tizenhétben tapasztaltak visszaesést az Egyesült Államokhoz viszonyított életminőség vonatkozásában. A különböző országokról szóló beszámolók

egyértelműen bizonyítják, hogy a visszaesés jelentősebb mértékben sújtja a szegényebb, mint a nagyobb jövedelmű országokat.

A stabilitásvesztés utolsó bizonyítékaként említjük a Világbank éves jelentéséből azt a részt, amely 127 olyan országot sorol fel, amelyről igen csekély mennyiségű adat áll rendelkezésre, a függelékben pedig további 56 állam szerepel, amelyről gyakorlatilag egyáltalában nincsenek adatok. Bár az itt említett országok közül ötvenhatban a lakosság lélekszáma nem éri el az egymilliót, a fennmaradó 15 államban összesen 27 millió ember él. Olyan országok tartoznak ebbe a csoportba, mint Vietnam, Zaire, a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság, Afganisztán, Irak, Kuba, Angola, Kambodzsa, Szomália, Líbia, Libanon, Albánia, Libéria, Mongólia, az Egyesült Arab Emírátság és Kuvait (Világbank, 1993b).

III. A szegénység Kelet-Európában

A fenti okfejtés lényege, hogy a világban tapasztalható társadalmi fejlődésről naprakész adatainknak kell lenniük, és ebbe bele kell tartozniuk a nem stabil régióknak éppúgy, mint a magas jövedelmű országokhoz tartozó jövedelmi csoportoknak vagy osztályoknak. 1993–1994 között ez nyilvánvalóan vonatkozik a volt Szovjetunió tagállamaira és a korábbi kelet-európai szatellita-országokra. Ezen a területen 412 millió ember él.

Az életminőség átstrukturálódása és csökkenése Kelet-Európában 4. táblázat

Ország	Egy főre jutó GDP (USA=100)	
	1987	1991
Tadzsiszisztán	11,9	9,9
Üzbegisztán	12,1	12,6
Románia	42,3	31,2
Kirgízia	14,2	14,8
Azerbajdzsán	20,2	16,6
Türkmenisztán	17,3	16,0
Lengyelország	24,8	20,3
Bulgária	31,1	22,5
Örményország	24,3	20,8
Moldova	23,1	20,0
Ukrajna	25,7	23,4
Csehszlovákia	35,0	28,4
Kazahsztán	23,0	20,3
Litvánia	29,4	24,4
Magyarország	31,9	27,5
Belorusszia	29,7	31,0
Orosz Föderáció	35,2	31,3
Lettország	37,2	34,1
Észtország	45,8	36,6
Jugoszlávia	28,4	(15,0)

Forrás: World Bank, 1993b, 30. táblázat

Az egyes országok vizsgálata azt mutatja, hogy az életfeltételek jelentősen romlottak ezekben az államokban. A lengyel reformprogram első évében, 1990-ben, a nemzeti össztermék 18%-kal csökkent (miközben azt korábban csak 3–4%-ra jósolták), több mint egymillió ember vált munkanélkülivé, és az átlagos életszínvonal drasztikusan csökkent.

A gyakorlatilag minden árura és szolgáltatásra kiterjedő árellelőrzés megszüntetésének, a juttatások megvonásának és a jövedelemnövekedés szigorú visszafogásának következtében 1990 első kilenc hónapjában drasztikusan növekedtek a megélhetési költségek, és körülbelül 35%-kal csökkent a reáljövedelem. Mindez legsúlyosabban a népesség elszegényedő részét érintette. 1990 márciusában a Központi Statisztikai Hivatal jelentése szerint az alkalmazottak háztartásainak körülbelül 40%-a, a nyugdíjas háztartásoknak pedig 39%-a élt a létminimum alatt (összehasonlítva az 1989. decemberi 8 és 19%-kal). (Ksiezopolski, 1991, 17–18. o.)

Az 1980-as évektől tapasztalható gazdasági recesszió, a növekvő munkanélküliség, a megtakarítások reálértékének csökkenése „a lengyel társadalom fokozatos elszegényedéséhez” vezetett.

A Csehszlovákiából származó adatok azt mutatják, hogy míg 1958-tól 1988-ig a népesség létminimum alatt élő részének aránya 5,5%-ról 1%-ra csökkent, azután hirtelen nőtt, specifikus mérésekkel 1991-ben 19–23% közötti értékre becsülhető. (Vecernik, 1991)

Az UNDP munkacsoportja az 1990-es évek elején a következőképpen összegezte a kelet-európai helyzetet:

„Minden országban, amelyről adatokat tudtunk szerezni, nőtt a létminimum alatt élők száma és lakosságon belüli aránya. Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Lengyelországban, Romániában és a Szlovák Köztársaságban a létminimum alatt élő háztartások száma nagy mértékben növekedett – és az elérhető adatok nyilvánvalóan alulbecslik a tényleges számokat.” (UNDP, 1993, 47. o.)

Ahogy az UNDP munkacsoport mondja: „a privatizáció hosszú távú célja az lehetne, hogy a gazdasági növekedést és az emberi fejlődést elősegítse, de a közvetlen hatás katasztrofális volt... Kelet- és Közép-Európa a munkanélküliség korszakába lépett, és ez hosszú évekig is eltarthat.” (uo.) A munkanélküliség és a szegénység növekedése miatt „a társadalombiztosítási rendszer egyre nehezebben birkózik meg a helyzettel. Az állami tulajdonban lévő vállalkozások osztották el korábban a legtöbb szociális juttatást, kezdve a gyermekgondozási támogatásoktól az egészségügyi juttatásokon keresztül a nyugdíjakig. De az elmúlt három évben a széles körű, automatikusan járó juttatásokat drámaian csökkentették, és ezeket a szociális hálóval helyettesítették, melynek szolgáltatásai sokkal korlátozottabb célokra irányultak – és így kétségbeejtő helyzetben lévő emberek milliói maradtak ki hatókörükből.” (uo., 48. o.)

A hit, hogy olyan teoretikus jelszavak, mint a juttatások célzottá tétele (targeting) – melynek gondolata a monetarizmusból ered – összeegyeztethetők egy olyan politikával, amely csökkentheti a szegénységet Kelet-Európában, komoly nemzetközi problémát rejt magában. Ez a szakértői és politikai

önmegtévesztés széles körben elterjedt formája, amely csak a tények alapos és szigorúan független vizsgálatával változtatható meg. Katasztrofális hibákat követtek el az utóbbi években a nemzetközi szervezetek. Még az OECD is elismeri, hogy:

„A munkanélküliség növekedése, különösen, ha összekapcsolódik a reáljövedelem csökkenésével, a növekvő gazdasági nehézségek egyik forrása. Ebben az összefüggésben a kormányokra nehezedő nyomás – vagyis hogy csökkentsék az átalakulási folyamat társadalmi költségeit – összekapcsolódhat a reform céljaival kapcsolatos konszenzus fokozatos eróziójával. A munkanélküliségi rátában tapasztalható növekvő regionális egyenlőtlenségek szintén elősegíthetik a társadalmi dezintegrációt, a fellángoló etnikai konfliktusok kialakulását, és centrifugális regionális nyomást okozhatnak. Emiatt a tömeges munkanélküliség kezelése minden kormány első számú feladata Kelet- és Közép-Európában.” (OECD, 1992a, 258. o.)

A strukturális átalakulást gyenge elméletek irányítják. A folyamatban lévő strukturális változások mértéke még nyilvánvalóbb, ha az elmúlt évtizedekben jellemző feltételeket is figyelembe vesszük. A legutóbbi vizsgálatok némelyike összehasonlítható a korábbi időszakban végzettekkel (Lásd: Deacon, 1991, 1992). Kelet-Európa országaiban a jövedelemkülönbségek az 1950-es és 1960-as években lényegesen kisebbek voltak, mint Nyugat-Európa országaiban (Lydall, 1968). Atkinson és Micklewright (1992, 30. o.) vizsgálata, amelyben összehasonlították Lengyelország, Magyarország, a Szovjetunió és az Egyesült Királyság jövedelmi adatait az 1980-as évek elején és közepén, megállapította, hogy ebben az időszakban a jövedelemkülönbségek „mind a négy országban kisebbek voltak, mint az Egyesült Királyságban, és kisebbek voltak Csehszlovákiában és Magyarországon, mint Lengyelországban és a Szovjetunióban.”

IV. Az országok közötti egyenlőtlenség növekedése

Egy másik, kevésbé dokumentált trend az egyenlőtlenségek növekedése a leggazdagabb országok némelyikében, talán a legtöbbjükben. Az Egyesült Államokban (Committee on Ways and Means, 1992) és az Egyesült Királyságban (Townsend, 1993a) a szegénység nagyobb volt az 1980-as években, mint az 1970-es évtizedben, és az Egyesült Királyságban erőteljesen növekedett az 1980-as évek végén. New York, London és más nyugati nagyvárosok egyes részein az anyagi depriváció és elszegényedés ugyanolyan formákat öltött, mint amelyeket a harmadik világ országaiban látunk. Újra megjelent a tuberkulózis, és a halandósági ráta a fekete férfiak körében a Harlemben magasabb, mint Bangladesben. A gyilkosságok és börtönbüntetések rendkívül magas arányát is szükséges lenne alapos elemzésnek alávetni.

Mind az Egyesült Államokban, mind pedig az Egyesült Királyságban az 1980-as években egyre nagyobb egyenlőtlenséget mutat a jövedelemeloszlás (Townsend, 1993a). A statisztikai mutatók mind a két országban azt sugallják, hogy az alacsony jövedelmű családokra (az Egyesült Királyságban 6

millió ember él ilyen családokban) a jövedelem alacsonyabb hányada jutott az 1980-as évek végén, mint az elején. A halálozási ráta, a hosszú távú munkanélküliség rátája, a hajléktalansági ráta, a bejelentett bűncselekmények rátája, különösen pedig a személy elleni erőszak eseteinek aránya is korrelál egymással, és növekedésük bizonyos gyorsulást is mutat az 1980-as évek végén (Townsend, 1993b).

Nem minden gazdag országban növekedett azonos mértékben a társadalmi polarizáció az 1980-as években és az 1990-es évek elején, de vannak adatok, melyek azt bizonyítják, hogy más országokban is ugyanilyen jelenségek zajlottak le és nemcsak Kelet-Európában és Németországban. A skandináv országok – amelyek hosszú ideje a legfejlettebb jóléti államoknak számítanak – hasonló problémákkal szembesülnek, és sok példáját láthatjuk a szociális szolgáltatásokra fordított összegek megnyirbálásának (lásd például Osberg, 1991).

A fejlődési irányokat nem lehet megérteni – és velük kapcsolatban intézkedéseket tenni sem lehet – anélkül, hogy első helyre tennénk a nemzetközi tárgyalásokban a társadalmi fejlődés átfogó koncepciójának kidolgozását, és anélkül, hogy a fejlődési irányok meghatározásához jobb elméleteket ne találnánk. A társadalmi fejlődés elméletének egyaránt alkalmazhatónak kell lennie a gazdag és szegény országokra. Statisztikai beszámolóikban a nemzetközi szervezetek megtették az első lépéseket annak érdekében, hogy mutatókat dolgozzanak ki a jövedelemelosztás és a gazdag országokban a „társadalom szövetét gyengítő tényezők” mérésére (UNDP, 1992, 1993, 30. táblázat). De a szegényebb országokból nincsenek összehasonlítható adatok a börtönépítéssel, az öngyilkosságról, az erőszakos bűncselekményekről, a kábítószerrel összefüggő bűncselekményekről és sok egyéb pozitív és negatív jelenségről, melyekre a társadalmi fejlődési irányok összehasonlításában szükség lenne. Természetesen vannak politikai motívumok is, melyek akadályozzák a globális statisztikai mutatók jobb tudományos alapjainak megteremtését.

Azonos szempontokat kell érvényesíteni az egyes országokon belüli vizsgálatok esetében is. Ugyanazokat a normákat és meghatározásokat kell érvényesíteni. Ez azt jelenti, hogy minden országon belüli felmérést számításba kell venni, és nemcsak a szegény államokra vonatkozókat. Nem pusztán azért kell így tennünk, mert a gazdagok gazdagsága nagy mértékben okozója a szegények szegénységének, hanem mert a gazdagokat és szegényeket intézmények fogják össze, melyek meghatározzák lehetőségeiket és létfeltételeiket.

Kulcsfontosságú áttörést jelenthetne, ha meggyőznénk a kormányokat és a nemzetközi szervezeteket arról, hogy a létfeltételeket a társadalmon belüli csoportok és osztályok közötti jövedelemmegoszlás terminusaiban írják le, és kisebb jelentőséget tulajdonítsanak a társadalmon belüli átlagoknak. A Világbank és egyéb szervezetek kevés adatot közölnek (és gyűjtenek) az országokon belüli jövedelemelosztásról. Így a beszerezhető adatok egyes esetekben kétségbeesetten elavultak, és nem tettek jelentős erőfeszítéseket azért, hogy dokumentálják azokat a jelenlegi trendeket, melyek lényegében időben előrejelzéssel szolgálnának a politikai intézkedések hibás vagy éppen helyes

mivoltáról. Mind a Világbank, mind az UNDP olyan adatokat közöl a magas jövedelmű országok jövedelemelosztásáról, melyek az 1980-as évek elejéről, sőt, az 1970-es évek végéről származnak, miközben az 1990-es évek adatai is könnyedén megszereshetők (lásd: World Bank, 1993b, UNDP, 1992). Ez érthetetlen, mivel a szegényebb országokról friss adatokat közölnek. Nem világítják meg az országok közötti és az országokon belüli egyenlőtlenségeket sem. Az 1. táblázat kísérlet arra, hogy megvilágítsuk ezeket az összefüggéseket. A 3. és 4. oszlop mutatja, hogy nagy különbségek vannak az életminőség vonatkozásában az egyes országok között, és hogy a közepes jövedelmű, sőt, egyes magas jövedelmű országok népessége legszegényebb 20%-ának életminősége megegyezik a legszegényebb országok legmagasabb jövedelmű 20%-ának életminőségével. Tehát a szegénység globális problémája egyaránt növekvő mértékben vonatkozik a gazdag és a szegény országokra, és nem csupán a szegény országokra.

V. Strukturális különbségek a munkaerőpiacon belül

A növekvő jövedelemkülönbségek mögött nemcsak a munkalehetőségek elérhetőségének növekvő problémája rejlik, hanem az a kérdés is, amely a munkajövedelmek reálértékének és a munkafeltételeknek a megőrzésével függ össze. Az OECD országokban a munkanélküliségi ráta folyamatosan növekszik, az 1964–67-es 2,7%-ról 1980–90 között 7,2%-ra. Az Európai Közösség tizenkét tagállamában az 1964–67-es 2,3%-ról 1980–90 között 9,5%-ra nőtt a munkanélküliségi ráta (OECD, 1992a, 45. o.) Számos bizonyíték szól amellett, hogy ez a hosszú távú folyamat a jövőben is folytatódni fog, természetesen jelentős eltérésekkel az egyes országok viszonylatában.

A munkanélküliség elsősorban a fiatalokat, a kisebbségi csoportok tagjait és a nőket veszélyezteti, ezenkívül számos országban az ötven év felettieket, illetve a hatvanas évek elején járókat, amennyiben az ő idő előtti „nyugdíjazásuk” egyre inkább a folyamatos munkanélküliség elkendőzésére szolgál. A hivatalosan mért munkanélküliség gyakran komolyan eltér a realitástól. Így 1993 augusztusában, amikor a munkanélküliek száma az Egyesült Királyságban hivatalosan 2 922 ezer (illetve 10,4%) volt, a Munkanélküli Hivatal becslése szerint a valódi szám elérte a 4 080 ezret (azaz a 14,6%-ot).

A nagymértékű munkanélküliség kétségtelenül hozzájárul ahhoz is, hogy az alkalmaztatások rövidebb időtartamúakká, alkalmivá váljanak (Rodgers és Wilkinson, 1991). Egyre kevésbé beszélhetünk biztos alkalmaztatásról, s ismét megjelentek a kizsákmányoló munkafeltételek és a gyermekmunkák. A munkáltatók gyakran tagadják meg a társadalombiztosítást és egyéb munkavállalói jogokat a dolgozóktól, továbbá a munkaadók egyre gyakrabban alkalmaznak idegymunkásokat. Az Egyesült Királyságot Európában egyre inkább olyannak tekintik, mint ahol a munkaerőpiac alapvetően átstrukturálódik. „A brit gazdaság átstrukturálódása az elmúlt évtizedben több millió ember munkanélkülivé válásához, a regionális egyensúly eltűnéséhez és az állami szektor csökkenéséhez, ill. leépüléséhez vezetett. Ez a tapasztalat az

európai gazdaság 1992 utáni átstrukturálódásának és deregulációjának modelljéül szolgálhat.” (Eurostat, 1991, 3. o.)

Néhány országban a marginalizáció egyik jellegzetessége az önálló foglalkozású népesség számának és arányának rohamos növekedése, mely időnként alacsony foglalkoztatottságot és igen csekély jövedelmet jelent. Az 5. táblázat mutatja, hogy az önálló gazdasági tevékenység alapvető jelentőségű a legszegényebb országokban, de nem elhanyagolható a gazdag országok jó részében sem. Ez a foglalkoztatási forma azokban a gazdagabb országokban mutat növekedést, amelyekben jelentősen növekedett a munkanélküliség. Így az Egyesült Királyságban az önálló gazdasági tevékenységet végzők aránya jelentősen növekedett az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején. 1979-ben a foglalkoztatottság 7,1%-át, míg 1990-ben 11,6%-át tette ki.

5. táblázat

Az önálló foglalkozásúak aránya a munkaerő százalékában

Fejlődő országok	Százalék	Ipari országok	A nem mezőgazdasági népesség százalékában
Ghána	68	Olaszország	22
Pakisztán	56	Spanyolország	20
Ecuador	56	Egyesült Királyság	14
Nigéria	56	Ausztrália	13
Mexikó	48	Írország	12
Indonézia	44	Franciaország	11
Banglades	41	Hollandia	8
Fülöp-szigetek	36	Németország	8
India	31	Egyesült Államok	8
Koreai Köztársaság	30	Kanada	7
Thaiföld	29		
Kolumbia	28		
Malaysia	28		
Brazília	27		

Megjegyzés: Az ipari országok adatai 1987-re vonatkoznak. A fejlődő országokra vonatkozó adatok 1981 és 1987 közöttiek.

Forrás: UNDP, 1993, 39. o.

Egyre több jel mutat arra, hogy ennek oka a tudatos kormányzati politika volt (OECD, 1992a, 172–173. o.). Mindazonáltal ez csupán feltételezés, mely kritikus elemzést igényel. Az önálló foglalkozásúak magas száma Spanyolországban és Írországban ugyanúgy a magas munkanélküliségi rátával függ össze, mint az Egyesült Királyságban. Több elemző, aki az Egyesült Királyságban vizsgálta ezt a viszonyt, arra a következtetésre jutott, hogy a magas munkanélküliségi ráta valóban az önálló foglalkozásúak rátájának növekedését vonja maga után (Johnson és mts., 1988; Robson, 1991). A szociális szolgáltatások (például az ételmezés és a takarítás) kiszervezéses rendszerének létrejötte és a biztosításokban térítendőként elismert károk körének szűkítése (ami az építkezést és felújítást érinti) növelte az önálló foglalkozásúak számát (Rubery, 1989). A kérdéssel foglalkozó kutatásokból az is kiderül, hogy az önálló foglalkozási engedélyek kiadásáért folyamodók va-

lójában nagyon keveset keresnek, és részben azért tartják fenn ezt a helyzetet, mivel meg akarják győzni az őket esetleg alkalmazókat, hogy nem munkanélküliek, így nagyobb eséllyel pályáznak a meghirdetett állásokra (Lee és Townsend, 1993).

Miközben az önálló foglalkozásúak aránya Franciaországban, Németországban és Japánban csökkent, Nagy-Britanniában emelkedett, de ez pusztán annyit jelent, hogy lassan eléri a magas munkanélküli rátával jellemezhető OECD országok szintjét (OECD, 1992a, 158. o.).

VI. A nemzetközi szervezetek növekvő hatalma

Hogyan érthetjük meg az országokon belüli és az országok közötti polarizációt? Mind ez ideig a bizonyítás teljes mértékben megfelel az összehasonlítás szabályainak. Az egyes országokon belüli összehasonlítás során ragaszkodtam az objektivitáshoz, és ugyanígy jártam el az egyes országok közötti hierarchia vizsgálatakor, nem szűkítettem azt le az egyes országok átlagainak összehasonlítására.

De a világ többé már nem egymástól független nemzetállamokból áll, ha ugyan valaha is azokból állt. A nemzetállamok autonómiáját egyre inkább korlátozzák a multinacionális szervezetek. Mit jelent ez? A multinacionális korporációk robbanásszerű növekedését (a legnagyobbak nagyobb üzleti forgalmat bonyolítanak le, mint az olyan közepes nemzetállamok, mint például Szaúd-Arábia); a nemzetközi szervezetek – például a Világbank és az IMF – növekvő hatalmát; a regionális hatalmak – például az Európai Közösség – kialakulását.

Minden egyes efféle strukturális újdonság komoly vizsgálatot követel, ugyanis ezek a világ színpadának főszereplői. Mindháromnak hatása van a társadalomfejlesztési politikára, mely befolyásolja a társadalmi integrációt vagy dezintegrációt. Mindháromnak van – a befolyásán keresztül – saját szociálpolitikája, amely érinti a saját alkalmazottait vagy megalkotóit éppúgy, mint az olyan embereket, akik nincsenek ilyen státuszban, például az idegenmunkásokat, a bevándorlókat és a befogadásért folyamodó menekülteket.

Mindhárom struktúra a hatalom bizonyos fajta hierarchiáját alakítja ki, amelynek csúcsán a hetek csoportja áll. A három között természetesen kapcsolatok vannak. Sok megfigyelő úgy látja, hogy a nemzetközi szervezetek tevékenysége elsősorban a fő multinacionális korporációk érdekeit és hatalmát tükrözi. Ez a hierarchia erősödött a hidegháború befejeződése után; ma már a demokratizációt és az elszámoltathatóság új módjait követeli meg.

A szegénység megértésének egyik állandó problémája, hogy az egyik régióra vagy országra vonatkozó feltételezések nem konzisztensek azokkal, melyeket más régiókra vonatkozóan tehetünk, és ezt sokan figyelmen kívül hagyják. Gyakori hiba, hogy másként definiálják a szegénységet, ha a kelet- és nyugat-európai országokról, Észak- és Dél-Amerikáról, a gazdagabb és a harmadik világról van szó. Ennek egy példáját a Világbank szolgáltatta. A Világbank elismerte, hogy „az 1980-as évek során elmulasztottuk a pillanatot” a szegénység csökkentésére és új stratégia kidolgozására (World Bank,

1993a). „A szegénység csökkentése az a mérce, melyhez viszonyítva fejlesztési szervezetünk tevékenységét megítélhetjük.” – állapítja meg Lewis T. Preston, a Világbank elnöke (1993. április 23.).

De mi ez a mérce? A „szegénységi küszöböt az USA vásárlóértékével paritásban havi 31 \$-ban, illetve napi 1 \$-ban” határozzák meg (World Bank, 1993a, 4. o.). 1990-ben ennek megfelelően 1,133 milliárdra becsülték a szegények számát a fejlődő világban. „Ha ehhez még 0,70 \$-t hozzáadunk, akkor az megkettőzi a szegénynek tekintett emberek számát.” (Uo., 4. o.) A korábbi beszámoló (World Bank, 1990) amellet érvel, hogy ez utóbbi meghatározást használják a nemzetközi összehasonlítások során. Ez az abszolút mérték azonban különbözik a Világbank korábbi vizsgálataiban használttól, és ellentmond az „abszolút szegénység” és a „szegénységi küszöb” más definícióinak, melyeket ugyanez a beszámoló használ. Így az abszolút szegénység „az a pozíció, melyet egy egyén vagy háztartás elfoglal a szegénységi küszöbhez viszonyítva, melynek értékét egy bizonyos időszakban állandónak tekintjük”; a szegénységi küszöb pedig az „az életminőség (melyet általában jövedelemmel vagy fogyasztással mérnek), mely alatt az embereket szegénynek tekintik.” (World Bank, 1993a, VII. o.)

Ha ezeket a különböző kijelentéseket egymás mellé tesszük, akkor nyilvánvaló, hogy az életminőség szintje, mely alatt egy embert szegénynek tekintünk, rögzített szintet jelent, melynek vonatkozásában nem lehet az egyes országok vagy régiók eltéréseit figyelembe venni, és a megadott „napi 1 \$” meghatározástól eltérő kritériumokat sem lehet megszabni. Valójában a Világbank a latin-amerikai és karib-tengeri országok vonatkozásában eltérő szegénységi küszöböt, napi 2 \$-t határozott meg (uo., 6. o.). Így a Világbank szegénységi vizsgálata nem elfogadható a nemzetközi gyakorlatban.

Más nemzetközi szervezetek összetettebben vizsgálják a problémát. Az UNDP által meghatározott szegénységi küszöb „az a jövedelmi szint, mely alatt a minimális, élelmezési szempontból megfelelő étrend és az alapvető, az élelmiszereken kívüli szükségleteket kielégítő javak nem elérhetőek.” (UNDP, 1993, 225. o.) A Nemzetközi Mezőgazdasági Fejlesztési Alap közel kerül ehhez a szemlélethez, de a rugalmasság mértékét látszik bevezetni a „rögzített” szegénységi küszöbre vonatkozó kérdésbe azzal, hogy mérőeszközöket említ, melyeket az egyes országokon belül használnak, és melyek a fogyasztásban és a fogyasztói árakban tapasztalható változások alaposabb vizsgálatán alapulnak. Így a szegénységi küszöb „az áruk halmaza, mely a minimális követelményekhez (az élelmiszerek kalóriaértéke és fehérjetartalma, továbbá az élelmiszereken kívüli javak megbecsült minimuma) igazodik, és az árak megfelelő készletének meghatározása, melyet az egyedi árucikkekre alkalmaznak, hogy kiszámítsák a szegénységi kiadásokat és jövedelmet.” (Jazairy és mts., 1992, 461. o.)

A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (ILO) éveken keresztül hozzájárult a szegénység és annak okai „strukturálisabb” bemutatásához (IILS, 1993). Különösen a munkaerőpiac struktúrájáról és a piacra való bejutás kérdéseiről szóló kutatásai segítettek kiegyenlíteni a Nemzetközi Pénzügyi Alap (IMF) és a Világbank monetarista szemléletét. Az 1970-es években az ILO kezdeményezte, hogy a szegénység magyarázatában vegyék figyelembe az olyan

közösségi javak vagy infrastrukturális létesítmények hiányát, mint amilyen az ivóvíz, a közegészségügyi intézmények, az alapfokú iskolák és a közlekedés. A szegénység megértésének és enyhítésének szempontja a figyelem középpontjába került. Ahogy néhány kommentátor rámutatott, a Világbank 1990-es jelentése a szegénységről „a neoliberalizmustól való eltávolodás és a Bank 1960-as évekbeli álláspontjához való visszatérés jeleit mutatja, amennyiben kijelenti, hogy a szegény országokban a szegénység fennmaradása a fejlődés problémája. Valójában a világ fejlődéséről szóló beszámoló ragaszkodása a víz- és levegőszennyezés orvoslásához, semmire sem hasonlít jobban, mint a húsz évvel ezelőtti stratégiára, melynek célja a fejlődő országok »alapvető szükségleteinek« a kielégítése volt.” (Taylor, 1992, 57. o.) Az ILO 1970-es évekbeli álláspontja már régi divat.

Bármilyen hivatkozás a gazdag országokra illusztrálhatja a probléma természetét. Az Egyesült Államok például messze magasabban szabja meg a szegénységi küszöböt, mint a szegényebb országokra alkalmazott feltételezés. A szegénységi küszöb becslését arra a legkisebb költségvetési tételre alapozzák, melyet a költségvetésnek ki kellene osztania a szegény családoknak, hogy azok a megfelelő élelmezéshez hozzájussanak. Ez a küszöb viszont alkalmazkodik a szegény családok költségvetéséhez, amennyiben változik a háztartás nagyságával és összetételével, és minden évben hozzáigazítják az árak változásához. 1990-ben a szegénységi küszöb két szélső értéke az egyedülállóknak számított 6652 \$ és a kilenc vagy több főt számláló családoknak számított 26 848 \$ volt (US Department of Commerce, 1992, 11. o.). A szegénységi küszöb így az Egyesült Államokban 1990-ben évi több mint 6000 és 30 000 \$ között változott a háztartás nagyságától és típusától függően. Ez azt jelenti, hogy az összehasonlító vásárlóerő tekintetében az Egyesült Államokban az emberek nyolcszor, illetve tizenhatszszor több jövedelemmel rendelkezhetnek, mint például Kínában, Indiában vagy Mozambikban, és még mindig szegénynek számítanak.

Európában más kritériumokat használnak, mint az Egyesült Államokban. A második európai szegénységellenes programban (1985–89) a Miniszterek Tanácsa a szegénység fogalmát a következőképpen határozta meg: „Az a személy, akinek (anyagi, kulturális és szociális) forrásai annyira korlátozottak, hogy nem képes megteremteni az abban a tagországban minimálisan elfogadható életminőséget, amelyben él.” (Comission of the European Communities, 1991, 2. o.) Sajnos, sohasem dolgozták ki a kritériumokat, melyeknek segítségével ez a meghatározás hatással lehetett volna a gyakorlatra. Ehelyett a szegénység mértékének indikátorául minden tagországban azoknak a számát tekintették, akik az átlagjövedelem 50%-ánál kevesebb jövedelemmel rendelkeztek. (Uo., 2. o.) 1990-ben az Egyesült Királyságban ennek megfelelően a szegénységi küszöb egy egyedülálló számára körülbelül 3500 font, azaz átszámítva közel 6000 \$ volt. Egy négytagú család számára a szegénységi küszöb 17 000 \$ körül volt, míg az Egyesült Államokban egy ugyanilyen családnak 13 359 \$. Így, bár az Egyesült Államok és Európa a szegénység mérésének különböző módszereit használja, abban megegyeznek, hogy sokkal nagyvonalúbban határozzák meg a saját állampolgáraikra vonatkozó szegénységi küszöböt, mint teszik azt a nemzetközi szervezetek a

szegény országok vonatkozásában. Ez különböző faji és nem pusztán kulturális normákat tükröz.

Tehát olyan definícióra van szükség, mely kiállja az idő próbáját, és megfelel a nemzetközi kutatások számára. A nemzetközi szervezetek a szegény országokról szóló beszámolóikban igyekeznek a problémát elkenni. Így, amikor a szegénységi küszöböt önkényesen napi 1 \$-ban határozzák meg, ez megfelel annak az ideológiának, mely szerint a szegénység leküzdésének legfőbb eszköze a gazdasági növekedés. (Lásd: World Bank, 1993a, ix. o.) Egy másfajta ideológiára is rímel a fenti tétel, mely szerint a szegény országok lakóinak kevesebbre van szükségük, mint a gazdag országokban élőknek. Ebből a tételből a 90-es években már elfogadhatatlan következtetések adódnak. Ugyanakkor ebből teljességgel helytelen stratégiák is származnak.

Elvben van egy megoldás. Meg kell határozni a depriváció és a halmozott depriváció formáit minden országban, és meg kell vizsgálni, hogy milyen jövedelemküszöb (és más egyéni és közösségi erőforrások) látszanak a legalkalmasabbnak a depriváció megszüntetésére vagy nagy mértékű csökkentésére. Ez komplex feladat, de az élelmezési, anyagi, környezeti, munkával összefüggő formák kölcsönhatásainak vizsgálata semmivel sem bonyolultabb, mint a gének, a fizikai részecskék vagy az atomok vizsgálata.

VII. A nemzetközi szervezetek, a strukturális alkalmazkodás és a nemzeti politika

Vannak érvek, melyek amellettszólnak, hogy a menedzsment vagy a vezetés hierarchiája – melyre a nemzetközi szervezetek változásának fentebbi elemzésében utaltam – és a multinacionális korporációk (Centre on Transnational Corporations) a világban tapasztalható strukturális egyenlőtlenség motiváló ereje. Ez a hipotézis – ha bebizonyosodik – inkább segítene megmagyarázni az e fejezetben ismertetett dolgokat, mint a szegénységnek és társadalmi polarizációnak a nemzetközi beszámolóikban oly bőségesen dokumentált továbbélése. Ez nagyban segítene megmagyarázni az elidegenedést a demokratikus kormányoktól, a munkanélküliség magas arányának fennmaradását és a szegénység és hajléktalanság növekedését.

Ez a hierarchia vagy „nemzetközi állam” olyan politikát tesz magáévá, melyet egyenként alkalmaz a szegény és gazdag országokra: a közkiadások csökkentése, az árstabilizáció, a munka költségeinek csökkentése, a dereguláció és a privatizáció. Ezt a politikát a „strukturális alkalmazkodás” címszó alá rejtik (Woodward, 1992). Sőt, mentesen az emberi, a munkavállalói, az állampolgári jogok, a nemzetközi diszkrimináció elleni törvények hatékonyabb rendszerétől, és főleg azoktól a megszorításoktól, melyet a nemzetközi társasági jog és nemzetközi adózási szabályok jelentenek, ezek a hatalom önkényes gyakorlatának érdekeit szolgálják, és intézményesítik az egyenlőtlen versenyt.

Ennek a Világbank nyújtja a legújabb példáját. Az 1970-es években a szegénység problémájának fennmaradása az úgynevezett fejlődő országokban a Világbankot arra indította – McNamara elnöksége alatt –, hogy felhívja a

közvélemény figyelmét a jelenség csökkentése érdekében kidolgozandó politika szükségességére. A nemzetközi szervezetek az 1960-as években olyan politikát tettek magukévá, mely a Rostow és mások által képviselt modernizációs elméleteken alapult. Ez a politika kudarcot vallott. A szegénység fennmaradásának okairól szóló elemzések azonban tudományosan nem voltak kellőképpen megalapozottak vagy radikálisak; és az 1980-as években a monetarista elmélet elterjedésének hatására a Világbank és az IMF paradox módon ugyanennek a gyógmódnak a szélsőségesebb változatát alkalmazza.

A kezdeményezést valójában inkább az adósságválság motiválta, semmint a szegénység továbbélése, de a Világbank stratégiája a strukturális alkalmazkodás új politikájával mindkettőt igyekezett kezelni. 1980-ban vezették be a strukturális alkalmazkodási hiteleket; ezekkel hosszabb távú, kereskedelmi bankokon és az IMF-en keresztül elérhető hiteleket nyújtottak relatíve rövid távú beruházásokhoz. Ennek következményeként új hiteleket kellett nyújtani a korábbi adósságok éves visszafizetésének finanszírozására – és mindehhez szigorú feltételeket kapcsoltak. E hitelek következtében növekedett a nemzetközi pénzügyi intézetek már amúgy is nagymértékű kontrollja az adós országok politikai döntései felett. Milyen feltételekről van szó? A hitelfelvevők gazdasági életének egyetlen fontos szektora sem maradt érintetlen: „a kereskedelmi és valutapolitika; az energiaipari, a mezőgazdasági és az ipari beruházási és irányítási politika; az állami beruházások prioritásainak áttekintése; az állami szektor pénzügyi teljesítménye és hatékonysága; a költségvetés; az adópolitika; a kamatláb és a hitelmenedzsment.” (Payer, 1991, 96. o.; *uő.*, 1982.)

A strukturális alkalmazkodási hitelekhez fűzött feltételek mögött ismerős célok rejtettek: a zárt vagy védett gazdaságokat megnyitni a világpiaci erők számára; az árakat a világpiaci árakhoz igazítani; az állami vállalatok privatizációját elősegíteni; a nemzeti jövedelemben csökkenteni a munka részesedését; az anyagi támogatásokat és szociális juttatásokat a rászorultak szükségleteinek megcélzására és a „költséghatékonyságra” való hivatkozással csökkenteni. Az egyes országokról készült esettanulmányok, mint amilyen Hanlon (1991) vizsgálata Mozambikról, vitathatatlan tanúságát nyújtják annak, hogy milyen hatással volt az efféle stratégia a kiszolgáltatott országokra és népekre.

Az 1990-es években a szegény országok súlyos eladósodása, a gazdag és szegény országok közötti szakadék csökkentésére irányuló törekvések nyilvánvaló kudarcával együtt újabb szorongásokat okozott az 1980-as években nyújtott strukturális alkalmazkodási hitelekkel (és a hozzájuk kapcsolódó feltételekkel) kapcsolatban.

A Világbank új elnökének kezdeményezésére ismételen elemzés alá vonták a szegénységet, és hogy miképpen lehetne azt kezelni. (Világbank, 1993a) Ami leginkább figyelemre méltó ebben az elemzésben, az nem az, hogy elmulasztották objektív alapon meghatározni a szegénységi küszöböt – amelynek középpontba állításával a jelenség igazi dimenzióit racionálisan mérhették és megérthették volna, ahogy korábban leírtuk –, hanem az, hogy nem adtak magyarázatot a szegénység leküzdését célzó korábbi politika (és

hitelek) sikertelenségére. Ugyanígy nem szóltak a Bank politikájának szükséges változtatásáról sem.

Lewis T. Preston, a Bank elnöke az előszóban azt írja, hogy „a Világbank alapvető célja a szegénység csökkentése. Ez az a mérce, mellyel fejlesztési szervezetünk hatékonyságát megítélhetjük.” (Uo. iii. o.) Ezek után három elemből álló stratégiát ajánl a szegénység csökkentésére.

Az első elem szerint olyasféle növekedést kell elősegíteni, amely lehetővé teszi a szegények legnagyobb vagyonának – vagyis munkaerejének – hatékony felhasználását. A tőke szubvencionálása, az intenzív munkát kívánó termékek árának központi szabályozása, a munka mobilitásának lehetetlenné tétele a munkával kapcsolatos követelményeket korlátozza, és így megszüntetendő, miközben az alapvető infrastruktúra és más források elérhetőségét javítani kell. A stratégia második eleme igyekszik biztosítani, hogy széles körűvé váljék az egészségügyi alapellátás, a családtervezés, az ételmezési szolgáltatások és az alapfokú oktatás, és hogy a szegények képesek legyenek teljes mértékben részt venni a gazdasági növekedés folyamatában. (Uo. 1. o.) A harmadik elem szerint „szükség van védőhálóra, amely képes megvédeni a társadalom legkiszolgáltatottabb tagjait.”

Valójában nincs arra perdöntő bizonyíték, hogy a szegénységnek a gazdasági növekedés hiánya vagy a „célzott” biztonsági háló elégtelensége lenne az oka. A problémának sokkal több köze van ahhoz, hogy a helyi termékek számára a világpiacon nem lehet megfelelő árat és ezen keresztül megfelelő bérszínvonalat elérni, mivel a gazdag országok és a hatalmas nemzetközi korporációk tartják ellenőrzésük alatt a világkereskedelmet. Így a célzott támogatás vagy a jövedelemellenőrzés csak súlyosbítja az elszegényedést és a társadalmi megosztottságot, amelyet ezzel az eszközzel enyhíteni akarnának.

A mélyen fekvő cél nyilvánvaló: a lehető legelfogadhatóbb és legolcsóbb módon meggyőzni az egyes országok vezetőit, hogy szorosabban alkalmazkodjanak a „szabad” nemzetközi piachoz. A strukturális alkalmazkodás elméletének elsődleges előírásai a dereguláció, a privatizáció és a közkiadások csökkentése. A Világbank a politika öt típusát határozza meg, melyekkel elérhető a széles alapú növekedés: „1. beruházás az emberekbe; 2. kompetitív feltételeket teremteni a vállalkozások számára; 3. megnyitni a piacot a világ többi része előtt; 4. elérni a makroökonómiai stabilitást; 5. hatékony állami és piaci szervezeteket kiépíteni.” (Világbank, 1993a, 40. o.)

A piaci konformitásra és a támogatások célzottá tételére utaló kitételek számos példáját találjuk a Világbank munkacsoportja által készített „szegénységfelmérés” beszámolójában. Néhány példát kiragadva: „a juttatásokat nem hatékonyan használják fel, azokkal nem a legrászorultabbakat segítik” (Egyiptom); az általános élelmiszerjuttatások visszavonását javasolják olyan programok megvalósítása érdekében, melyek „a legrászorultabbakat segítik”, és nagyobb szerepet szánnak „a magánszektornak a szolgáltatásokban” (Venezuela); a szociális szolgáltatások reformját tekintik szükségesnek, hogy „a közkiadások átstrukturálásával célzottabbá tegyék a támogatásokat, például a közszolgáltatások árdifferenciálásának lehetőségét kihasználva” (Indonézia). Az ilyesféle „szegénységvizsgálat” elméleti alapja és indokoltsága nagyon kétséges. Megalapozott érvek szólnak például amellett, hogy a gazda-

sági növekedés nem szükségszerűen terjed ki az egész rendszerre, hacsak nem támogatja az egyenlőséget célul kitűző és határozott redisztribúciós politika (Newman és Thompson, 1989). A „célzott” szociális juttatások hátrányai – például az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság esetében – meggyőzően dokumentáltak.

Arról szintén megfeleledkeznek, hogy a Világbank minimális forrásfelhasználással igen nagy mértékben befolyásolja sok szegény ország kormánypolitikáját. 1992-ben 2,6 milliárd dollárt adott a Bank a strukturális vagy szektor-specifikus alkalmazkodási hitelekre, melyeknek célja a szegénység csökkentése volt. Ez durván Málta jövedelmének felel meg, vagy Luxemburg jövedelmének negyedét teszi ki, az Egyesült Államok jövedelmének öt tízezrelékét és a hetek csoportja jövedelmének két tízezrelékét jelenti.

VIII. Az alternatív politika hosszú távú konstrukciója

Sok, országos szinten végrehajtott szociálpolitikai intézkedést modellként kell használnunk arra vonatkozóan, hogy mit tehetünk nemzetközi szinten a stabilitás helyreállításáért, a társadalmi integrációért. A jóléti és kompenzációs rendszerek lerombolása a piac néhány illuzórikus céljának érdekében nem az emberi nem legjobb érdeke. A világ égető szociális problémáinak megoldásában ezért először le kell lassítani a jól kiépített állami szervezetek és szolgáltatások lerombolását, és törekednünk kell a nagyobb hatalomra igényt formáló nemzetközi szervezetek működésének demokratizálására. Amikor az európai testületek a „fenntartható fejlődés” problémáira tekintenek, legalább felismerik – nem úgy, mint az IMF és a Világbank –, hogy a tervezést a lista első helyére kell tenniük (Council of Europe, 1993).

A második lépés a „korrektív” tevékenység kiegészítése a „preventív” tevékenységgel. A nemzetközi, országos és regionális vagy lokális szinten megtehető intézkedések komplex listája áll rendelkezésre, melyek megalapozzák a jogokat, az életesélyeket, a munkanélküliek, betegek, fogyatékosok és idősek jogát a minimális juttatásokra, a minimálbéreket, annak érdekében, hogy létrejöhessenek a társadalmi fejlődés keretei. Talán a legfontosabb követelmény a jogok nemzetközi chartája, melynek a nemzetközi társasági jog a legkritikusabb pontja.

A politika keretébe szintén bele kell foglalni a személyes és társasági gazdagodás kimagasló formáinak korlátozását a közösség érdekében. A gazdaság hierarchiái nemcsak a marginalitásba szorultak és a társadalomból kizártak hátrányára jöttek létre, hanem az általános bizonytalanság és a korábban biztonságban lévő középosztályok hirtelen elszegényedése árán is.

A redisztribúciós politikát ugyanakkor modernizálni kell. Ennek néhány formája újfajta relevanciára tett szert (kapcsolatban például az örökösödési adóval, a fogyasztási adóval és a társasági adóval). De a direkt „elosztási” politika alapvető szerepét sem lehet elhanyagolni. A profitráta és a legmagasabb jövedelmek kérdése éppúgy kritikus ebben az összefüggésben, mint az adóráták és minimálbérek, és ezeknek elsőbbségük van a személyes jövedelemadót érintő korrektív intézkedésekkel szemben. A nagyvállalatok ve-

zető testületeinek felelősebb módon kellene döntenüik, amikor feleslegesnek nyilvánítanak több ezer alkalmazottat, átalakítják a nyugdíjjogosultságot, és alkalmi vagy időszakos alkalmaztatási feltételeket teremtenek, vagy előzetes figyelmeztetés, illetve tárgyalás nélkül üzemetek zárnak be. Röviden: a jólét megteremtésében szerepet kell játszania a szociálpolitikának is és nemcsak a piacpolitikának, mivel a gazdaság létrehozása a társadalomépítés, illetve a társadalmi fejlődés valóban legkritikusabb formája.

Fordította: Kozma Judit

Irodalom

- Atkinson, A. B. – Micklewright, J.. (1992a): The distribution of income in Eastern Europe. WSP/72, *The Welfare State Programme*, Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, London School of Economics.
- (1992b): *Economic transformation in Eastern Europe and the distribution of income*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Centre on Transnational Corporations (1992): *World Investment Report, 1992*. Transnational corporations as engines of growth. Transnational Corporations and Management Division of UN Department of Economic and Social Development, New York, United Nations.
- Comission the European Communities (1991): *Final Report on the Second European Poverty Programme 1985–1989*, Luxemburg, Office for the Official Publications of the European Communities.
- Committee on Ways and Means (1992): *Green Book*, Washington D.C., US Government Printing Office
- Council of Europe (1993): The challenges facing European society with the approach of the year 2000. The outlook sustainable development and its implications on Regional/spatial planning. *European Regional Planning*, No. 54. Strassburg, Council of Europe Press.
- Deacon, B. (1991): *Social welfare developments in Eastern Europe and the future for socialist welfare*, Leeds Polytechnic.
- (1992): *The impact of supranational and global agencies on Central European national policy*. Előadás az első európai szociológiai konferencián, Bécs, 1992. augusztus és más európai konferenciákon 1992-ben. Leeds Polytechnic, megjelenés alatt.
- és mts. (1992): *Eastern Europe in the nineteen nineties*, London, Sage.
- Eurostat (1990): *Poverty in figures. Europe in the early 1980s*, Luxemburg.
- (1992): *Unemployment*, Luxemburg, EEC.
- Fanelli, J. M.– Frenkel, R.– Tazlor, L. (1992): The World Development report 1991. A critical assessment, in: *UNCTAD: International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Research papers for the Group of 24, 1. sz., New York, United Nations.
- Hanlon, J. (1991): *Mozambique. Who Calls the Shots?*, London, James Currey.
- International Institute for Labour Studies (1993): *The framework of ILO action against poverty*, Genf, ILS.
- Jazairy, I.– Alamgir, M.– Panuccio, T. (1992): *The state of world rural poverty*, Róma és New York, IFAD, New York University Press.
- Johnson, S.– Lindley, R.– Bourlakis, C. (1988): *Modelling aggregate self-employment*. A preliminary analysis, DE Programme Project Report, University of Warwick, Institute of Employment Research.
- Ksiezopolski, M. (1991): *Labour market in transition and the growth of poverty in Poland*. Nem publikált tanulmány az International Institute for Labour Studies számára, Genf.
- Lee, P.– Townsend, P. (1993): *Trends in deprivation in the London labour market*. A study

- of low incomes and unemployment in London between 1985 and 1992. Beszámoló az Institute for Labour Studies számára, Genf.
- Lydall, B. A. (1968): *The structure of earnings*, Oxford, Oxford University Press.
- Newman, B. A.–Thompson, R. J. (1989): „Economic growth and social development. A longitudinal analysis of causal priority”, in: *World Development*, 17. sz., New York, 461–471. o.
- OECD (1992a): *Employment Outlook*, Párizs, OECD.
- (1992b): *Historical Statistics 1960–1990, Economic Outlook*, Párizs, OECD.
- Osberg, L. (szerk.): *Economic inequality and poverty*. International perspectives, New York és London, Sharpe.
- Payer, C. (1982): *The World Bank. A critical analysis*, New York, Monthly Review Press.
- (1991): *Lent and lost*. Foreign credit and Third World Development, London és New Jersey, Zed Books.
- Robson, M. T. (1991): *A survey of recent time series studies of business formations and dissolutions in the United Kingdom*. Beszámoló az Egyesült Királyság Munkaügyi Hivatala számára.
- Rodgers, G.–Wilkinson, F. (1991): „Deprivation and the labour market. Research issues and priorities”, in: *Labour and Society*, 16. sz., 2, Genf, ILS.
- Rubery, J. (1989): „Precarious forms of work in the United Kingdom”, in: Rodgers, G. és Rodgers, J. (szerk.): *Precarious jobs in labour market regulation*, Genf, ILS.
- Taylor, L. (1992): *The World Bank and the environment*. The World Development Report, 1992, in: *UNCTAD: International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Research Papers for the Group of 24. II. sz., New York, United Nations.
- Townsend, P. (1993a): *The international analysis of poverty*, Milton Keynes, Harvester Wheatsheaf.
- (1993b): *The repressive nature and extent of poverty in the UK*. Predisposing cause of crime. Symposium on the link between poverty and crime. Hozzászólások a Howard League 11. éves, a szegénységről és bűnözésről tartott konferenciáján, 1993. szeptember 8–10., Összefoglalója: *Criminal Justice*, 11. sz.
- UK Research and Development Unit (Local Government Centre, University of Warwick, 1992.) *The Poverty Summit*. The Edinburgh declaration. A változások jegyzéke, mely az Edinburghban, 1992. december 6–8. között tartott értekezlet résztvevői számára készült.
- UNCTAD (1993): *The least development countries, 1992 Report*, New York, United Nations.
- UNDP (1992): *Human Development Report, 1992*, New York és Oxford University Press.
- (1993): *Human Development Report, 1993*, New York és Oxford University Press.
- US Department of Commerce (1992): *Income, poverty and wealth in the United States*. A Chart Book by L. Lamison-White, *Current Population Reports, Consumer Income, P-60*. sorozat, 179. sz.
- Vecernik, J. (1991): *Economic inequalities and poverty in Czechoslovakia*. Determinants, transformations and household strategies. Nem publikált dolgozat az International Institute for Labour Studies számára, Genf.
- Woodward, D. (1992): *Debt adjustment and poverty in developing countries*, 1–2. sz., London, Pinter.
- World Bank (1990): *World Development Report 1990. Poverty*, Washington, World Bank.
- (1993a): *Implementing the World Bank's strategy to reduce poverty*. Progress and challenges, Washington D. C., World Bank.
- (1993b): *World Development Report 1993. Investing in health*, Washington, Oxford University Press.