

PETER TOWNSEND

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

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

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

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

Nemzetközi egyetértésre építeni

Először is (...) tisztázni kell az alapokat. Ha a szegénység és a társadalmi kirekesztés problémáját valamilyen gyakorlati intézkedések révén akarjuk mérsékelni, ahhoz tudnunk kell a kettő között világosan különbséget tenni, mint ahogy tudnunk kell azt is, hogy nemzetközi összehasonlító vizsgálatok esetében hogyan kezeljük a két fogalmat – ahelyett, hogy összevissza variálnánk őket, amikor különböző kultúrákban végzünk terepmunkát. „Összevissza” – mondom, mivel az ország- vagy régióspecifikus meghatározások és egy „nemzetközileg” érvényes definíció közötti kapocs jellegét soha senki nem vizsgálta kellő alaposággal – igazolni sem igazolta senki! –, annak ellenére sem, hogy szavakban persze készséggel elismerjük, hogy egy ilyen típusú vizsgálat segítségünkre lehetne a belső feltételek megértésében. „Összevissza” továbbá azért is, mert a tudományos pontosság hiánya teret nyit a politikai kétértelműségeknek – ami kedvenc kikapuja a vagyonok birtokosainak. S „összevissza” a nemzetközi cselekvők vonatkozásában is. A Világbank a következő durva (1985-ös áron számolt) indikátorral dolgozik: a világ legszegényebb országai – napi 1 dollár; Latin-Amerika – napi 2 dollár; átmeneti gazdaságok – napi 4 dollár. Mindezt anélkül, hogy tekintetbe venné a szükségletekben és a piaci helyzetekben bekövetkezett változásokat. Ez a tudomány semmibevétele, és semmibevétele a nemzetközi politikák racionális fejlesztése iránti igénynek is. 1997-ben az UNDP azzal a javaslattal fejezte meg ezt az abszurditást, hogy az Egyesült Államok 14,4 dollár/nap kritériumát az OECD-országokban is lehetne alkalmazni (UNDP 1997).

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

- a széles alapokon nyugvó gazdasági növekedésen;
- az emberi tőkébe fektetett fejlesztésen; illetve
- a biztonsági háló teremtésén a sérülékeny csoportok számára (World Bank 1996, 1997a, 1997b, 1997c; Psacharopoulos et al. 1997).

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

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

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

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

[...]

Egy globális trend

[...] 1999 közepén kelt jelentésében az UNDP arról számolt be, hogy „*a nyolcvanas években és a kilencvenes évek elején szinte mindegyik OECD-országban nőtt a jövedelmi egyenlőtlenségek. Tizenkilenc ország közül mindösszesen egy volt, ahol halvány javulás mutatkozott*” (UNDP 1999: 37). A kelet-európai országokban és a FÁK országaiban tapasztalt jövedelemegyenlőtlenségek adatai azt mutatják, hogy ilyen gyorsnak még sosem mutatkozott a folyamat. Kevesebb mint egy évtizeden belül a jövedelemegyenlőtlenségek Gini-együtthatóval mért értéke az átlagos 0,25–0,28-ról 0,35–0,38-ra nőtt, s ezzel meghaladta az OECD-országok szintjét (uo.: 39). Kínában „*mind nagyobb különbség mutatkozik a tengerparti sáv exportorientált régiói és a kontinens belseje között: a szegénységi index értéke a tengerparti tartományokban 20 százalék alatt marad, a kontinens belsejében, Kujcsouban pedig meghaladja az 50 százalékot*” (uo.: 3). Más kelet- és dél-ázsiai országokban, ahol a korábbi évtizedekben erős volt a növekedés és a jövedelemeloszlás is előnyösen alakult (mint pl. Indonéziában vagy Thaiföldön), most megint nő az egyenlőtlenség mértéke (uo.: 36).

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

Az egyre növekvő egyenlőtlenséggel persze a skála mindkét végpontján kezdeni kell valamit. A vezető tisztségviselők javadalmazása megdöbbentően nőtt, s ugyanez mondható a világ leggazdagabb embereinek rendelkezésére álló jövedelemről és vagyonról. Az UNDP például kimutatta, hogy a világ leggazdagabb 200 emberének vagyona meghaladja a világ lakossága 41 százalékának összes jö-

vedelmét (uo.: 38). A világ leggazdagabb három emberének birtokában több van, mint amit a világ legkevesbé fejlett 43 országának összesített GNP-je tesz ki.

Az ENSZ keretei között működő *World Institute for Development Economic Research* (Világgazdasági Fejlesztési Kutatóintézet) számára készült jelentés igazolja ezt a trendet. Egy 77 országról készült ökonometriai elemzés (ezeknek az országoknak a lakossága a világ népességének 82%-át teszi ki) azt találta, hogy 45 országban növekszik az egyenlőtlenség mértéke, 4-ben lassul a növekedés, 12 ország esetében nincs kimutatható trend, és csak 12 olyan ország volt, ahol csökkent az egyenlőtlenségi mutató (Cornia 1999a: vi, 7).

„A legtöbb országban az elmúlt húsz év azzal telt, hogy lassult a növekedés és nőtték az egyenlőtlenségek... Az országok közötti polarizáltság növekedéséhez az országok közötti egyenlőtlenség növekedése társult... A jövedelemkoncentráció sok latin-amerikai, illetve kelet-európai országban növekedett, ugyanez történt a volt Szovjetunió országaiban, Kínában is, néhány afrikai és délkelet-ázsiai gazdaságban, s a 80-as évek elejétől fogva az OECD-országok majd' kétharmadában.” (Cornia 1999a: 2)

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

A polarizációra adható magyarázatok

A strukturális igazodás stratégiáinak fogyatékoságai

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

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

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

Radikálisan szakítva hosszú múltra visszatekintő politikájával, a Világbank beismerte, hogy a recessziós időszakokban Fekete-Afrikában, Kelet-Európában és Latin-Amerikában a szegénység tendenciaszerűen növekedett, gazdasági föllendülések idején viszont sosem csökkent. Egy jelentése hosszan sorolt példákat arra, hogy „a válságok és recessziók visszafordíthatatlan károkat okozhatnak a szegényeknek: alultápláltságról beszélhetünk (szélsőséges esetekben éhhalálról), illetve az iskolázottság romló statisztikáiról (World Bank 1999: 109). Az Elefántcsontpart esetében (s másutt is) alkalmazott stabilizációs program nyomán emelkedő élelmiszerárakról tudatnak a beszámolók. „Az amúgy is alultáplált gyermekek esetében a hirtelen jövedelemingadozások vagy az élelemhez hozzájutás hirtelen ne-

hézségei végzetesnek bizonyulhatnak.” A lehetséges következmények: alacsonyabb IQ, visszamaradás a testi fejlődésben, mentális zavarok, a fertőzésekkel szembeni ellenállás csökkenése, amikhez még az iskolából való lemorzsolódás is társulhat problémaként (World Bank 1999: 103, lásd még Huther et al. 1997).

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

[...]

A célzás és a biztonsági háló kialakításának fogyatékságai

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

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

Az IMF szabta hitelfeltételek, melyek a legszegényebb országoktól megkövetelték a kormányzati kiadások csökkentését, olyan időszakban vezettek az általá-

nos szociális kiadások radikális csökkentéséhez, amikor a lakosság legszegényebb egyötöde az iskoláztatási és egészségügyi kiadások összegéből arányosan rájuk jutó rész felét kapta – ami tovább rontotta a hozzáférési esélyeiket. Ez a bizonyító érvényű adathalmaz magának az IMF-nek a belső vizsgálati eredményeiből olvasható ki; az adatok egyértelművé teszik, hogy „*a szegény országok hattizede ki van zárva bármiféle olyan jellegű szociális »biztonsági hálóból«, amely az oktatásügy, egészségügy, lakhatási viszonyok, szociális biztonság, illetve a jóléti ellátások terepén működhetne*” (Kolko 1999: 56).

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

1987 decemberében az IMF „kibővített szerkezetátalakító hitel” (ESAF – Enhanced Structural Adjustment Facility) néven új szolgáltatással állt elő strukturális kiigazítási programjaihoz. Ilyen hitelre elvileg 79 ország válhatott jogosulttá (azzal a szigorú kikötéssel, hogy hajlandónak mutatkozik megfelelni az IMF elvárásának, és pénzügyi stratégiáiról speciális, számszerű adatokat tartalmazó tervezet készít). Csak 36 ország pályázott. Mivel a Világbanktól kérhető segítségnek is feltétele az IMF kritériumainak megfelelés, a kérelmező kormányokra természetesen erőteljes nyomás nehezedik. A rendszer kritikusan arra a megállapításra jutottak, hogy azok az országok, amelyek nem kívántak bekapcsolódni az ESAF-programba, „*kezdettdől fogva jobban jártak, hogy nem fogadták el az abban foglalt javaslatokat*”. Azoknak, amelyek vállalták a program teljesítését

„...mély gazdasági válságokkal kellett szembenéznük: a gazdasági növekedés nagyon alacsony ütemével (vagy éppen negatívba fordulásával), növekvő külföldi eladósodással, vagy pedig olyasfajta stagnálással, mely általánossá teszi a rendszer-szintű szegénység kialakulását.” (Kolko 1999: 53)

Az IMF saját vizsgálatai is arra az eredményre jutottak, hogy „*irányelveinek követése a szegény nemzetek tucatjainál járt végzetes társadalmi és gazdasági következményekkel*” (Kolko 1999: 53).

A probléma nem csupán a szegény országokat érinti. Súlyosan nehezedik a náluk gazdagabbakra is. Az elkövetkező évek során a legkeményebb küzdelem abban zajlik majd, mennyire sikerül a szociális (vagy, ha tetszik, „jóléti”) biztonságot visszaszorítani, korlátozni – alapvetően: jövedelemigazoláshoz kötött juttatásokká lefokozni. Az olyan szerzők (mint pl. van Oorschot 1999), akik hosszabb ideje gyűjtik az adatokat a különböző európai országokról, arra mutatnak rá, hogy ez a fajta „policy-készítés” alacsony szintű lefedettséget biztosít, alkalmazása

bonyolult és túlságosan drága, szociális következményei megosztják az embereket, nincs kimutathatóan munkára ösztönző hatásuk, és általában nem készítetik takarékoskodásra az embereket. Érdemes felfigyelni arra is, hogyan „szelídülnek” a legutóbbi időkben a Világbank és más intézmények reakciói. Most már elismerik, hogy a célzás a sérülékeny és hátrányos helyzetű csoportokat érintő „kategorális” programokat is tartalmazhat. [...]

Végkövetkeztetés: föl kell találni a nemzetközi jóléti államot

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

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

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

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

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

Több gondot kell fordítani azoknak a közpolitikáknak, elveknek és ideológiáknak a megalapozottabb minősítésére is, amelyek a *célzás és a biztonsági háló* problémáját érintik. Komoly kétségek merülnek föl, vajon tényleg ebben a stra-

tégijában keresendő-e a liberalizálás és a piaci erők fokozása következtében kialakult elszegényedés és egyenlőtlenségnövekedés célszerű kompenzálási módja. A nemzetközi szervezetek kezdik felismerni, hogy közpolitikaként a rászorultság megállapításán alapuló rendszer nem bizonyul könnyen bevezethetőnek, továbbá sikeresnek sem. Mind a fejlődő, mind az iparilag fejlett országokban egyre növekvő nemzetközi figyelemmel fordulnak a modernizált társadalombiztosítás nyújtotta előnyök felé. Talán reménykedhetünk ebben.

Szükség lehet új tervek kidolgozására. Arra is, hogy másokkal meg főlhagyjunk (vagy módosítsuk őket), ha azt akarjuk, hogy megállíthassuk a társadalmi polarizáció kárt okozó strukturális trendjeit, majd pedig visszafordítsuk őket. Úgy tűnik, két lépésről van szó. Az első lépésben a kritikákat szerves egységbe kell foglalni, majd pedig ütőképesebbé tenni. Ehhez újra kell fogalmaznunk, hogyan is mérjük a szegénységet, a társadalomból kirekesztettséget, a munkanélküliséget. Nyomatékot kell adnunk annak az álláspontnak, hogy a nemzetközi egyezmények szigorúan teljesítendőek – s ennek betartását rendszeres monitorozással ellenőrizni kell. S az is kötelességünk, hogy országhatárokat átlépve új koalíciókat és szövetségeket mozgósítsunk – pártokat, szakszervezeteket, kampánycsoportokat és önkéntesek szerveződéseit, amelyek megkérdőjelezik a hagyományos bölcsességeket, és új stratégiákat alakítanak ki! A második lépésben pedig egy sor intézkedést kell bevezetnünk: szabályozunk kell a nemzetközi adóztatás módját, a transznacionális vállalatok és nemzetközi ügynökségek működését, az ENSZ előtti képviselő reformját, az emberi jogok új garanciáit (beleértve a minimális jövedelemre vonatkozó standardokat), s ezek betartását jogilag is ki kell kényszerítenünk.

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

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

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

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

[...]

Hivatkozások

- Chu, Ke-y – Gupta, S. (eds.) (1998): *Social safety nets: Issues and recent experiences*, Washington, DC: IMF.
- Cornia, G.A. (1999a): *Liberalisation, globalisation and income distribution*, Working Paper no. 157, Helsinki: UNU World Institute for Development Economic Research.
- Cornia, G. A. (1999b): *Social funds in stabilisation and adjustment programmes*. Research for Action 48, Helsinki: UNU World Institute for Development Economic Research.
- Huther, J. – Robert, S – Shah, A. (1997): *Public expenditure reform under adjustment lending: Lessons from the World Bank experience*. World Bank Discussion Paper no. 382. Washington, DC: World Bank.
- Kolko, G. (1999): „Ravaging the poor: the International Monetary Fund indicted by its own data”. *International Journal of Health Services*, (29), 1, 51–57.
- Psacharopoulos, G. – Morley, S. – Fiszbein, A. – Lee, H. – Wood, B. (1997): *Poverty and income distribution in Latin America: The story of the 1980s*, World Bank Technical Paper no. 351. Washington, DC: World Bank.
- Townsend, P. – Donkor, K. (1996): *Global restructuring and social policy: An alternative strategy: Establishing an international welfare state*, International Seminar on Economic Restructuring and Social Policy, sponsored by UNRISD and UNDP. Bristol: The Policy Press. (New York: United Nations, 1995.)
- UNDP (1997): *Human development report 1997*. New York – Oxford: Oxford University Press.
- UNDP (1999): *Human development report 1999*. New York – Oxford, Oxford University Press.
- van Oorschot, W. (1999): *Targeting welfare: On the functions and dysfunctions of means-testing in social policy*, Research in Europe Budapest conference on developing poverty measures.
- World Bank (1990): *World development report 1990: Poverty*, Washington, DC: World Bank.
- World Bank (1993): *Implementing the World Bank's strategy to reduce poverty: Progress and challenges*. Washington, DC: World Bank.

- World Bank (1996): *Poverty reduction and the World Bank: Progress and challenges in the 1990s*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (1997a): *Safety net programs and poverty reduction: Lessons from cross-country experience*, Washington, DC: World Bank.
- World Bank (1997b): *Poverty reduction and the World Bank: Progress in fiscal 1996 and 1997*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (1997c): *World development report 1997: The state in a changing world*, Washington, DC – New York, NY: Oxford University Press.
- World Bank (1999): *Global economic prospects and the developing countries 1998/99: Beyond financial crisis*, Washington, DC – New York, NY: Oxford University Press.