

LABOR MARKETS AND SOCIAL POLICY IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Szerkesztő: Nicholas Barr

The World Bank, Washington, D.C. 2005. (267 p.)

(a könyv szerzői: O. Adeyi, N. Barr, D. Fretwell, E. Hanushek, M. Mertaugh, A. Preker, M. Rashid, D. Ringold, J. Rutkowski, M. Rutkowski, S. Sípos)

Az ún. keleti blokk országainak történetében az elmúlt közel két évtized két jelentős változást is hozott. A rendszerváltások/változások után az Európai Unió csatlakozásra való felkészülés, majd maga a csatlakozás határozta meg a fejlődések irányát. Ezek az irányok rajzolódnak ki a *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*, azaz a *Munkaerőpiac és Szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában* című tanulmánykötetben. A Nicholas Barr által szerkesztett kötet lényegében az 1994-ben, azonos címmel megjelent könyv folytatása. Az akkori alcím az *Átalakulás és ami utána jön* volt, míg a mostani kiadvány a *Csatlakozás és ami utána jön* alcímet viseli, kifejezve az újabb tanulmányok összeválogatásának apropóját. Barr a London School of Economics professzoraként számos tanulmányában foglalkozott már a jóléti államok vizsgálatával, de komoly szerepe volt kormánytanácsadóként az angol és a magyar diákhitel-rendszer kiépítésében, valamint a Felsőoktatás-fejlesztés Világbanki Program tanácsadójaként hozzájárult hazánk jóléti rendszerének fejlesztéséhez, építéséhez is.

A könyv szerzői a Világbank közgazdászai, akik vagy maguk is a rendszerváltáson átesett közép-kelet-európai országok állampolgárai, vagy szakmai elhivatottságuknál fogva ezen országok szociálpolitikai problémáinak elkötelezett kutatói. A 80-as évek végén beindult folyamatok valóban izgalmas és fontos vizsgálatokra adtak okot, hiszen a demokratikus átmenet a rendszerváltó országokban sehol sem zajlott zökkenőmentesen. A központi tervezés szisztémájáról és a totalitárius államvezetésről való átállás egy piaci alapokon működő gazdaságra és demokratikus pluralizmusra komoly kihívásokkal állította szembe a keleti blokk országait. A szükséges reformok irányait szinte kezdetektől fogva a jövőbeni Európai Unióhoz való csatlakozás igénye és szükségessége jelölte ki, de a konszolidáció valójában a mai napig nem zárult le.

A könyv központi témája a demokratikus átmenet során felszínre kerülő szociális és részben gazdasági problémák, az uniós csatlakozás és nem utolsósorban azok a szociálpolitikai kihívások, melyekkel a már kibővült Uniónak kell a jövőben szembenéznie.

A kommunizmus szociálpolitikája (helyesebben annak hiánya, hiszen a működő szocializmusban nem voltak társadalmi problémák és feszültségek, melyeket orvosolni kellett volna) kiválóan alkalmazkodott a régi gazdasági rendhez, de abszolút alkalmazhatatlanná vált az újonnan kialakulóban. A könyv szerzői, külön-külön vizsgálva a társadalompolitika egyes alrendszerait, olyan stratégiai reform irányokat vesznek górcső alá, melyek a rendszerváltás logikájából következnek, nem hagyva figyelmen kívül az Unió által támasztott követelményeket sem. A könyvben szereplő tanulmányok azonos szerkezeti felépítése rendkívül jól mutatja és foglalja rendszerbe a régi gazdasági és társadalmi berendezkedésből adódó problémákat, valamint az ezekre adott válaszokat és azokat a kereteket, melyekkel

az Európai Unió meghatározta (meghatározza) az egyrészt belső kényszerből fakadó, másrészt a tagság elnyerése érdekében elkerülhetetlen reformok irányait. A fejezetek külön elemzik a munkaerő-piaci helyzetet, hiszen a foglalkoztatáspolitikára régóta kiemelt területe a közös politikának, valamint a szociális ellátó rendszert, a nyugdíjbiztosítási- és egészségügyi rendszert, illetve az oktatáspolitikára bizonyos szegmenseit.

Barr szerint a rendszerváltó országoknak alapvetően három célkitűzése volt: a nyugat-európai országokéhoz hasonló magas életszínvonal elérése, az egyéni szabadság magasabb fokának megszerzése, valamint egyfajta „visszatérés” Európába. Természetesen némi különbség azért mutatkozik a célok között, hiszen a volt Szovjetunióban a demokratikus reform nem volt napirenden. A legtöbb országban mindent elsöprő igény volt a piacgazdaság és a demokrácia felé való elmozdulás, de ennek egyik feltétele a munkaerő-piac és a szociálpolitika intézményeinek megreformálása, pontosabban kialakítása volt.

A kommunista rendszerben nem volt munkanélküliség, így munkanélküli juttatások sem, hivatalosan nem beszélhetünk szegénységről, nem voltak kiemelten támogatott társadalmi csoportok sem, hiszen a juttatások univerzálisak voltak, szigorúan a munkához kötve. A jövedelmek nem voltak differenciáltak, mesterségesen és egységesen alacsony színvonalon tartva azokat, a már említett juttatásokkal kiegészítve. Ugyanakkor az oktatás és az egészségügyi ellátás mindenki számára hozzáférhető és ingyenes volt, a munkalehetőséget pedig mindenki számára biztosították, lényegesen túlterhelve ezzel a költségvetést. A Moszkvából irányított totalitárius kormányzat a javakat központilag osztotta el, ingyen biztosítva a lakosság számára az alapvető javak és jóságok bizonyos körét. Ennek a látszólagos biztonságnak vetett véget a rendszerváltás. Néhány államban már a korai nyolcvanas években megkezdődtek a reformok, így a demokratikus átmenet egy olyan folyamatként értelmezhető, melynek sebessége és iránya országonként eltérő volt.

A reformok végrehajtásának sürgőssége nem volt kérdéses, az új rendszer konszolidációja nagyban függött a kiépülő intézményrendszer várható hatékonyságától. A már többször említett Uniós követelmények alapvetően meghatározták a reformok természetét.

A könyv a csatlakozással és a reformokkal kapcsolatban négy feltétel-rendszert vizsgál: a koppenhágai kritériumokat, a speciális jogi szabályozást, azaz az ún. közösségi vívmányokat, az egyéb jogi szabályozás alá eső területeket, mint például a konvergencia kritériumok, melyek jórészt a költségvetési egyensúlyra koncentrálnak, illetve a lisszaboni stratégia elemeit, hiszen a társadalmi kirekesztődés elleni küzdelem, mint célkitűzés hosszútávra meghatározhatja az egységes szociálpolitikai cselekvés koncepcióját.

Barr szerint komoly problémát jelentett az átmenet időszakában az EU-követelmények és a rendszerváltás céljai közötti konfliktusok megléte. Ezek közül legszembetűnőbb talán a munkaerő-piacon megfigyelhető kettőség volt, mely egyrészt a munkavállalók egyre fokozottabb védelmének, másrészt a szociális kiadások csökkentésének kívánalmában jelentkezett. Tovább hátráltatta a fejlődést, hogy szabad munkaerő-áramlás bizonyos feltételei igen hiányosak voltak a posztkommunista országokban. A nyugati országokban jól működő és a mobilitást nagyban elősegítő bérlakásrendszer kiépülése a legtöbb rendszerváltó országban még meg sem kezdődött. Szintén a munkaerő-piacot érintő probléma, hogy

munkavállalók védelme érdekében hozott szabályok komolyan befolyásolhatják a vállalatok közötti versenyt. A szerző kiemeli a környezetvédelmi szabályozás komoly anyagi terheit. Véleménye szerint a környezetvédelem az EU árnyékán kívül nem élvezett volna ilyen jellegű prioritást a rendszerváltások során.

A legnehezebb feladat és célkitűzés a jóléti állam leépítése, hiszen a régi rendszer paternalizmusa elkényeztette az állampolgárokat, így minden féle szociális reform, mely az ellátotti kör szűkítésével és a jövedelemtranszferek csökkentésével jár komoly társadalmi ellenállásba, de legalábbis nemtetszésbe ütközhet, befolyásolva az azt végrehajtó politikai párt népszerűségét. Így természetes, hogy ezeket a reformokat mindenki nagyon óvatosan kezelte, sőt lehetőségeihez mérten hallogatta. A jóléti kiadások csökkentésének mérlegelésénél három kérdést vizsgál a könyv: Milyen sok a sok? Milyen mechanizmusok mentén csökkentik a gazdasági növekedést a szociális kiadások? Mik a szociális kiadások előnyei?

D. Ringold, a kötet egy másik szerzője, a Növekedés, egyenlőtlenség, szegénység című fejezetben három kategóriát különböztet meg az összeomlás mértéke, a reformok típusa és a változásra adott válaszok alapján. Az első csoportba sorolja Csehországot, Észtországot, Magyarországot, Lengyelországot, Szlovákiát és Szlovéniát. Ezekben az országokban a termelés kevésbé esett vissza, a válságot pedig viszonylag gyors talpraállítás követte. (A GDP 2001-re elérte az 1990-es szintet). A második csoportba tartozik Lettország és Litvánia, ahol a kibocsátás átlagosan 60%-ra esett vissza, a növekedés a rendszerváltás óta csekély, de folyamatos. Ringold szerint a harmadik csoportba sorolt Románia és Bulgária a legszerencsétlenebbek közé tartozik, hiszen ezekben az országokban a visszaesés kisebb mértékű volt ugyan, de később jelentős recesszió állt be a gazdaságba, és a GDP mértéke 2001-ben is csak a 1990-es szint 90%-a alatt volt.

Bár a változás fájdalmas volt, a közép-kelet-európai országok magukhoz tértek a 90-es évek közepére és jelentős fejlődésre számíthatnak a bővülő Unióban. A rossz hír az, hogy a gazdasági nehézségek még nem értek véget, a hosszú távú krónikus szegénység a régi és az új tagállamoknak egyaránt gondot okoz. A 2004-ben az Unióhoz csatlakozott nyolc volt kommunista ország rendszerváltási folyamatának befejezettsége a mai napig vita tárgyát képezi. Kérdéses, hogy mikor tekinthető befejezettnek egy rendszerváltás, értelemszerűen a könyv témájának szempontjából az Unió álláspontja a mérvadó. Eszerint a rendszerváltás akkor tekinthető befejezettnek, ha az adott ország megfelel a koppenhágai kritériumoknak, és sikeresen adaptálta az Acquis jelentős részét, erős és állandó növekedést mutat vagy legalábbis meghaladta a rendszerváltást követő évek alacsony termelékenységét. A jövedelmeket tekintve a csatlakozó országok természetesen messze elmaradtak a többi tagállamtól, de az előbb felsorolt követelményeknek többé-kevésbé megfelelnek, így folyamat lezártnak tekinthető, ám a valódi felzárkózásig még nagyon hosszú utat kell megtenniük.

A munkaerő-piacról szóló fejezet szerzői M. Rashid, J. Rutkowski és D. Fretwell a többi fejezet szerkezetéhez hasonlóan az örökölt rendszer elemzésével kezdik tanulmányukat. A teljes foglalkoztatottságról, a viszonylag kiegyenlített keresetekről és azt kiegészítő univerzális juttatásokról, valamint a rendszer gyenge termelékenységéről és a kialakuló hiánygazdaságról már volt szó, így ezek részletes elemzésétől eltekintek. Érdekesebb kérdés, hogy miként alakulták át a rendszerváltó országok foglalkoztatási jellemzői a fordulat után. A szocializmus összeomlását követően, a piacgazdaságra való átállás komoly áldozatokkal járt. A munkanélküliség megjelenése tömegeket érintő problémává vált, melynek sajátos

kezelési módja volt a kezdeti időszakban a korai nyugdíjazás, illetve a „rokkantosítás”. Ezek a látszatmegoldások nemhogy nem jelentettek orvosságot, de súlyos terheket róttak az amúgy is reformra szoruló nyugdíjrendszerre. Az inaktivitás soha nem látott méreteket öltött és a helyzet az azóta eltelt időszakban sem javult sokat.

A posztkommunista országok munkaerő-piacára általánosan jellemző a magas és tartós munkanélküliség, a foglalkoztatáspolitikában pedig a mai napig a passzív eszközök dominálnak, ellentétben az Unió által szorgalmazott aktív munkaerő-piaci programok trendjével. A munkanélküliség áldozatává, az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők mellett, a fiatalok váltak nagyarányban. Ennek egyik oka az oktatási és képzési rendszerben keresendő. A képzési rendszer nem tudott kellő gyorsasággal reagálni a megváltozott hely-zetre, így képtelen volt kielégíteni a piac keresleti oldalát. Túl sok javulásról sajnos nem beszélhetünk, hazánkban például még a mai napig sincs összhang a munkaerő igény szakmai összetételét és a képzési rendszer kimeneti oldalát tekintve. Az oktatás gyakorlati része a jelenlegi szisztémában nehezen finanszírozható, technikai feltételei nem megfelelőek és nem kap kellő hangsúlyt a tantervekben. A felsőoktatásban résztvevők létszámának megsokszorozódása hozzájárult a diplomás munkanélküliek számának növekedéséhez.

A rendszerváltó országokban még mindig alacsony a mobilitási készség, a régi tagállamok félelmei a bővítéssel járó olcsó és képzetlen munkaerő-beáramlásról alaptalanak bizonyultak. Az Unió szinthez képest ezekben az országokban még mindig nagyon erős a rurális-urbánus megosztottság, ami nemcsak a munkanélküliségi mutatókra, de egyéb, a gazdaság fejlődését befolyásoló tényezőkre is hatással van (pl. infrastrukturális ellátottság).

A foglalkoztatás jellemzői közül fontos még kiemelni az alábbi változásokat. Az ipari szerkezetátalakulással és a mezőgazdaság gyengülésével egyidőben megnőtt a szolgáltató szektorban foglalkoztatottak száma, és ehhez hasonlóan változott az állami és a magán szektorban dolgozók aránya is. Ez a folyamat a 15-ök Európájában már rég lezajlott, de a közép-kelet-európai országok ezirányú fejlődése sokkal látványosabb volt, hiszen alig két évtized alatt érték el hasonló arányokat a szektorok között. Sajnos hasonlóan gyorsan sikerült felzárkózniuk az informális szektor „fejlesztésében”, hiszen mára a feketegazdaság olyan méretűvé nőtt ki magát, hogy súlyos bevételkiesést okoz az államháztartásnak.

Az Európai Unióban a szociálpolitika, mint a közös politika egy szegmense, alapvetően a munkanélküliség leküzdésére és a foglalkoztatottság növelésére kidolgozott stratégiákkal kezdődött. A foglalkoztatottsági szint javításához több lehetséges eszköz összehangolt alkalmazására van szükség, és bár a foglalkoztatáspolitikai jórészt a nyitott koordináció körébe tartozik, az aktív eszközök nem sok eltérést mutatnak országonként. Az aktív munkaerő-piaci programok célkitűzése a tartós munkanélküliség képzéssel és munkahelyteremtéssel egybekötött kezelése. Az élethosszig tartó tanulás nemcsak üres frázis, hanem az alkalmazkodókészség és a humán erőforrás fejlesztés szükségességére adott válasz. A keresleti és a kínálati oldal flexibilizálásának elősegítésére jöttek létre az ún. atipikus foglalkoztatási modellek, mint a részmunkaidős állások és a távmunka.

A mára huszonhét tagállamot integráló Európai Unió bővülő és remélhetőleg egységesülő munkaerő-piacának olyan kihívásokkal kell szembenéznie, mint demográfiai változásokból adódó öregedő társadalmak problémája, a kisebbségek és alacsony iskolai végzettségűek kirekesztődése és a fejlődő országokból kiinduló tömeges migráció. Az Unió szabályozás szigora ugyanakkor megnehezítheti a feladatot. A munkavállalók védelme érdekében alapvető követelmény a diszkrimináció tilalma nemre, fajra és korra

való tekintet nélkül, az egészséges és biztonságos munkakörnyezet biztosítása, valamint a munkaszerződések védelme. A versenyképesség növelését és a teljes foglalkoztatottságot a tagállamoknak a Lisaboni Stratégia, az Európai Foglalkoztatási Stratégia és az Európai Szociális Charta szemelött tartásával, munkajoguk közelítésével kell elérniük.

A könyv szerzői mind egyetértenek azzal, hogy a sikeresen lezajlott csatlakozás nem jelenti a történet végét. Az új és a régi tagállamok újabb és újabb kihívásokkal szembesülnek a közös szociálpolitika alakítása során. Ez a könyv minden szociálpolitika iránt érdeklődő ember számára érdekes és tanulságos olvasmány, de jól használható a közgazdaságtan vagy a politikatudomány területén tevékenykedő szakemberek számára is.

BORDA VIKTÓRIA

Bibliográfia

Ágh, A. (2004): EU-csatlakozás és intézményi kényszer, Politikatudományi Szemle 2004. 1-2.

Gyulavári, T. – Könczei, Gy. (1999): Európai szociális jog, Osiris, Budapest
A szociális Európa: Esély, 1999. évi különszám